

BIBLIOGRAFIA

RESEÑA DE LIBROS *

G. OSPITALI: *Istituzioni di Diritto pubblico*. 4.^a edición, «Padova. Cedam», 1962, 420 pp.

Se trata de un buen manual, claro, preciso y sucinto, del Derecho público italiano. Quizá se eche de menos este último adjetivo en el título, especialmente por parte del lector extranjero, si bien no es a éste a quien

va dirigido el libro, sino, en modo particular, a los alumnos de los «Institutos Técnicos Comerciales» italianos, lo que ha determinado el notable esfuerzo de claridad y sencillez que en el texto se advierte.

Dos son las partes sustantivas del manual, referidas, la primera, al ordenamiento constitucional italiano y, la segunda, al administrativo. Completan la obra una introducción, que el autor titula —no con demasiado acierto— «principios generales del Derecho», unas indicaciones sobre legislación social y un apéndice.

* Los libros reseñados en el texto figuran en la biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.

La introducción se dedica a concretar aquellas nociones previas sin las cuales no podría el alumno moverse más tarde entre las instituciones públicas propiamente dichas. Consta de tres capítulos: el primero introduce los conceptos de Estado y de norma jurídica; el segundo trata de los sujetos objeto del Derecho, y el tercero se ocupa de la relación hecho y negocio jurídicos.

La parte primera —ordenamiento constitucional italiano— va analizando sucesivamente la figura del presidente de la república, el parlamento, el gobierno, la magistratura y la corte constitucional. Previamente se hace una alusión a la evolución histórica del Derecho constitucional en Italia; a la formación, elementos y calificación del actual estado italiano; a las fuentes normativas y a los deberes y derechos propiamente cívicos, con especial referencia a la libertad y sus garantías. Termina esta parte ocupándose de las instituciones de democracia directa —*referendum* e iniciativa popular legislativa— y de las relaciones entre iglesia y estado.

La parte segunda se centra en el estudio de los órganos de la Administración pública en Italia. Se ocupa primeramente de la Administración propiamente estatal en su doble vertiente: central y periférica. Dentro de la central va tratando sucesivamente los órganos activos, consultivos y de control. Sigue con las regiones, municipios y provincias, para terminar con unos capítulos dedicados a los bienes públicos, a los actos administrativos y a la distinción entre derecho e interés, especialmente por lo que se refiere a su tutela mediante la justicia administrativa.

El apéndice comprende una serie de preguntas recapituladoras del ma-

nual; unos ejercicios prácticos; unas nociones acerca de los recursos administrativos, a los que se acompañan una serie de modelos de documentos usados en los mismos; una alusión, avalada con gráficos, a las organizaciones internacionales y el texto de la constitución italiana y de la declaración de los derechos del hombre.—E. S.

HERBERT JACOB: *German Administration since Bismarck*. «Yale studies in political sciences». Yale University Press, 1963, pp. 224.

El control de los órganos administrativos de la administración territorial es un problema que tiene planteado universalmente la Administración. Al mismo tiempo que se investigan los diferentes regímenes empleados en Alemania para el control de las administraciones territoriales, el autor describe la estructura y actividad de la administración alemana desde la fundación de la moderna Alemania en 1871 hasta la primera década de la República Federal de Alemania Occidental, haciendo especial hincapié en las relaciones entre técnicas administrativas y medios social y político, en los que han operado los órganos de ámbito territorial durante los setenta y cinco años en los que Alemania ha vivido la monarquía, la república, la dictadura y la democracia: el segundo Reich, la república de Weimar, el tercer Reich, la república federal.

El sistema de gobierno alemán ha sido, esencialmente, federado o confederado, excepción hecha del período nazi y su administración territorial, en relación con las funciones del gobierno nacional, ha estado en las

manos de los estados o *Laender*. El que un sistema estructuralmente descentralizado haya coexistido con un régimen nacionalista como el del *Kaiser Wilhelm II*, superado el régimen liberal de Weimar, sucumbido al totalitarismo de la época hitleriana y revivido posteriormente con *Adenauer*, es fascinante para el estudio del tema de la administración territorial.

La organización administrativa del Reich y gobiernos prusianos constituye el objeto de análisis de la presente obra para el período 1871-1945. El estudio de la administración territorial a partir de 1945 se circunscribe al desarrollo de las zonas ocupadas del Oeste y a la República Federal Alemana. Parte el autor del contexto social y gubernamental de la administración territorial examinando los aspectos de centralización, descentralización, responsabilidad y competencia del funcionario público e impacto de la estructura federal en el desarrollo de la administración territorial, para estudiar a continuación los orígenes de la moderna administración alemana, especialmente referidos a Prusia. Aun después de su derrota ante Napoleón, Prusia conservó su reputación; la Prusia emergió a raíz de la paz de Viena se convirtió en el líder de Alemania del norte uniendo a todos los estados alemanes, excepto Austria. La constitución de la Alemania unida confirmó su hegemonía y, en su consecuencia, el gobierno nacional (Reich) basó su estructura administrativa en el modelo prusiano, cuyas prácticas administrativas fueron emuladas por muchos otros *Laender*. La burocracia de la Administración prusiana durante el siglo XIX se estableció sobre el modelo jerárquico y fué servida por una

élite de funcionarios insensible a las presiones del pueblo, constituyendo un aparato autocrático, fiel soporte de la monarquía Hohenzollern, pudiendo explicarse la estabilidad de la estructura administrativa por los escasos cambios económicos y sociales de Prusia durante el siglo XIX.

Se estudia a continuación la era conservadora de la administración territorial durante el segundo Reich. La revolución industrial y las nuevas clases sociales surgidas a su sombra iniciaron una lucha política para su reconocimiento, haciendo a la burocracia objeto de sus ataques. Resumiendo el desarrollo de la administración territorial prusiana durante el segundo Reich, es importante el destacar que el gobierno prusiano mantuvo control sobre los administradores territoriales a pesar de las presiones de los liberales. La experiencia prusiana justificó la confianza del Reich en que la administración territorial habría de permanecer bajo el estricto control jerárquico de los ministerios centrales del Land y estos ministerios bajo el control de la clásica observadora en el poder.

Durante la república de Weimar, las principales barreras que encontró el gobierno prusiano fueron la deslealtad de los funcionarios territoriales, la fuerza centrífuga de los comités participantes en la administración territorial y los obstáculos a la comunicación que impidieron la coordinación entre los programas del Land y del Reich a nivel local.

Durante el Tercer Reich se inicia un movimiento hacia el totalitarismo. El uso que los nazis hicieron de los controles jerárquicos se manifestó en los siguientes sentidos: introduciendo cambios en la administración del Reich; reestructurando las rela-

ciones Reich-Land; reorganizando la administración territorial en Prusia; fomentando masivamente el cambio de personal. El régimen nazi desarrolló, al mismo tiempo, tres sistemas de controles externos: infiltración de funcionarios del partido en posiciones claves; supervisión por el partido de órganos de la administración territorial; usurpación por órganos del partido de funciones gubernamentales.

La administración territorial en la República Federal Alemana constituye un nuevo experimento democrático. Evidentemente el entramado democrático, en el que funcionan hoy los órganos locales de los *Laender*, repercute sobre la estructura de la administración territorial, siendo el principal problema de los *Laender* el vencer las dificultades de comunicación.

En definitiva, el propósito de la presente obra es poner claridad en un aspecto del desarrollo político alemán hasta hoy no profundizado, mostrando la naturaleza de los obstáculos que se oponen al logro de un sistema responsable de administración territorial en una nación con rápido desarrollo industrial y urbano, sujeta a las tensiones políticas que frecuentemente acompañan a tales transformaciones. La experiencia alemana provee de rico material para proceder al análisis del desarrollo de una administración territorial en una sociedad en transformación.—J. O. M.

N. H. BRASHER: *Studies in British Government*. «London, Macmillan & Co. Ltd., New York, St. Martin's Press», 1965, 177 pp.

La finalidad a que apunta el autor en este libro es doble. Por una parte,

intenta una valoración general del trabajo que desarrolla actualmente el gobierno de Gran Bretaña; por otra, avisa de la amenaza a las libertades tradicionales, que se encuentra latente en la moderna concepción de gobierno.

Cada capítulo está dedicado al estudio de un tema o institución política de auténtico relieve.

En un mundo donde los trastornos sociales se producen con tanta frecuencia, adquiere un especial interés la supervivencia de la institución monárquica. El autor señala cómo tal continuidad es efecto de profundas razones y rechaza la idea de que, siguiendo el ejemplo de los países continentales, se proceda a abolir la monarquía en el Reino Unido. Analizando su evolución a través de todas las vicisitudes que registra la historia inglesa, llega a la conclusión de que a causa de su carácter flexible y su imparcialidad la atribución a la monarquía de muchas de las funciones que desempeña es útil y, en algunos casos, esencial.

Al tratar del gabinete, se destaca el importante papel que en la actualidad desempeña. Su supremacía es un hecho de general aceptación. La soberanía del parlamento, sostenible en el pasado siglo, ha dejado de constituir una realidad y el gabinete ya no es un mero comité del mismo, como en tiempos se pudo pensar. Este, a través de sus diversas comisiones, se responsabiliza del examen detenido y la planificación de casi todo el trabajo que concierne al gabinete. Varios factores, independientemente de las funciones que tiene asignadas, contribuyen a fortalecer la posición del gabinete y a proporcionarle una estabilidad, de la que no goza, por ejemplo, el gabinete fran-

cés. Las limitaciones formales impuestas a sus poderes carecen de importancia y, en la práctica, puede decirse, es la costumbre la que mejor asegura su preeminencia.

La posición del primer ministro se destaca por su facultad de nombramiento de los restantes ministros y del gabinete. Entre todos ellos, como su mismo nombre indica, es el primero. Ha sido descrito como «primero entre iguales», resaltando así su carácter democrático, más un cuidadoso examen de sus responsabilidades revela que tal juicio no es acertado, ya que sus poderes—muy grandes, sin duda—son más fuertes, incluso, que los que ostenta el presidente de los Estados Unidos. Aparte de la facultad de elección de los ministros y de organización—dirigiendo su actuación—del gabinete, el primer ministro ejerce una influencia personal dominante en las diferentes fases de la actividad del Gobierno.

Un capítulo está dedicado al análisis de las funciones y de la posición que sostienen en el Gobierno británico, tanto los ministros como el Civil Service. Por el número de sus miembros (unos 600.000), por su estrecha relación con los ministros, por su misma permanencia, el Civil Service puede influir poderosamente en la formación de la política del Gobierno.

El incremento constante del trabajo a desempeñar por el Gobierno ha sido el factor determinante, no sólo de la creación de nuevos ministerios y del aumento del número de los servidores públicos, sino también de la concentración de poder que en ellos se ha operado, hasta el punto de que se ha hecho necesaria, en cierta medida, una delegación de funciones del Parlamento en el Civil Service. A pe-

sar de esta creciente influencia, no existe peligro para las libertades de los ciudadanos, razonadamente salvaguardada por la doctrina de la responsabilidad ministerial.

Dada la maquinaria gubernamental existente, es de importancia la comprensión de los problemas que plantean las libertades públicas y su garantía.

Las garantías tradicionales han perdido efectividad, supuesto el creciente poder que el ejecutivo ha adquirido en los últimos tiempos. Se hacen precisas medidas adicionales de protección del ciudadano, más acordes con las condiciones sociales, en que, actualmente, se desenvuelve su vida.

El autor estudia, a continuación, los problemas que presenta la actuación del parlamento, en sus dos cámaras, destacando el anacronismo de muchos procedimientos. Asimismo, examina los diferentes sistemas de votación y los problemas que plantea el poder judicial y la administración de justicia, tanto como las nuevas realidades internacionales impuestas por las sucesivas declaraciones de independencia de los países pertenecientes a la Commonwealth.—J. P. B.

MUNEER AHMAD: *The Civil Servant in Pakistan*. «Oxford University Press», 1964, Karachi Lahore Dacca, 285 pp.

En el prefacio, el autor declara que el propósito de este libro es llegar a conocer la situación de los servidores públicos, en Pakistán, especialmente, en los niveles superiores de la jerarquía administrativa del Gobierno. El carácter es el de un estudio

sociológico; es decir, examina a los servidores públicos, en cuanto éstos se constituyen en un grupo social.

La primera parte indaga la extracción social de que proceden, en mayor número, los funcionarios públicos. ¿Qué atractivo les ofrece el servicio público? ¿En base a qué motivo dedican su actividad a la empresa privada, o la orientan por el campo de las profesiones liberales?

La segunda parte aborda el estudio de las actitudes. Puesto que, según los postulados de un gobierno democrático, el funcionamiento de cualquier Estado moderno depende del grado de cooperación que se establezca entre el pueblo, el legislador y el ejecutivo, constituye un dato de suma importancia el referente a la postura adoptada por el último, en sus relaciones con los otros dos.

La tercera parte se dedica a investigar las relaciones internas en el grupo formado por los servidores públicos. La efectividad de cualquier grupo social, como tal, se subordina al nivel de cooperación y mutuo entendimiento que exista entre los miembros del grupo. Relaciones entre superiores e inferiores, en las diferentes escalas de la cadena de mando y relaciones «dentro» y «fuera» del lugar de trabajo.

Los años que han seguido a la segunda guerra mundial son testigos de la considerable expansión que ha experimentado el papel a desempeñar por los funcionarios. Y esto, que no es una característica privativa de un gobierno particular, sino una tendencia mundial, probablemente, constituye el resultado directo de la extensión de la esfera de actividad de los estados modernos. El creciente número de obligaciones que el Estado ha decidido asumir, por sí mismo,

impone el aumento de sus empleados permanentes, realizando sus funciones y poderes, en orden a procurar el adecuado desarrollo de las empresas estatales.

La emergencia de los nuevos estados, cuyas sociedades, en la mayoría de los casos, atraviesan una etapa de transición, ha dado también nuevas dimensiones a la función propia de la Administración. Sin embargo, una desafortunada impronta caracteriza a la generalidad de nuevos estados, ya que, bien por razones de seguridad, o por otras menos confesables, los países colonialistas han evitado el acceso de los talentos indígenas a puestos de relieve y responsabilidad.

Al nacer a la independencia, Pakistán hubo de enfrentarse con problemas fundamentales que impidieron dedicar la debida atención al desarrollo administrativo, concentradas todas las fuerzas, como estaban, en la lucha por la supervivencia. Sólo, después de conseguidas unas mínimas bases de estabilidad, se pudo abordar el problema mediante la creación de comités, a los que se encomendó la tarea de revisar los departamentos existentes y sus funciones. Más tarde, algunos expertos extranjeros fueron invitados a estudiar el sistema, tal como venía actuando, y a formular sugerencias relativas a su posible reforma. En los últimos años, este proceso ha recibido un considerable impulso.—J. P. B.

CARLOS MARÍA LONDEÑO: *Economía agraria colombiana*. «Hombre y Sociedad». 230 pp.

Todos los países en vías de desarrollo presentan unas características comunes. El estudio de un país

determinado nos da una imagen tipo que, prescindiendo de detalles particulares, puede facilitarnos unas normas sobre lo que debe ser la economía del crecimiento.

Carlos María Londeño analiza la economía agraria colombiana, comenzando su obra con un estudio histórico a partir de los descubrimientos y siguiendo las sucesivas reformas agrarias producidas entre los años 1591 a 1961. Culmina este estudio histórico con un juicio crítico y con el establecimiento de los factores necesarios para una verdadera reforma agraria.

Otro fenómeno importante es el cooperativismo, fenómeno que responde al empeño de organizar la economía al servicio del hombre regida por una jerarquía de valores. El au-

tor estudia detenidamente el régimen cooperativista colombiano y su influencia en los créditos agrícolas.

En la tercera parte de la obra se examinan las distintas instituciones establecidas en Colombia: el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y sus realizaciones en construcciones, parcelas, colonización y negociación. La Federación de Cafeteros es otra de las instituciones en cuyo estudio se detiene Londeño para examinar, en especial, la política interna y externa, las entidades auspiciadas por ella, el Banco Cafetero, etc.

A modo de corolario recoge el autor la idea de propiedad en las distintas constituciones colombianas para terminar con una exposición del papel que debe desempeñar la propiedad en una constitución colombiana moderna.—I. N.

