

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

GUAITA, A.: *El Consejo de Ministros*. «Escuela Nacional de Administración Pública». Madrid, 1967; 115 páginas.

La exigua bibliografía monográfica que hasta tiempos recientes han dedicado los cultivadores del Derecho administrativo a las cuestiones organizativas, en comparación con la muy abundante dedicada a otras materias, ha inducido al autor de la presente obra a realizar un estudio sobre el Consejo de Ministros. La escasa atención que se le ha venido prestando a dicho Órgano en la literatura jurídica se explica por la naturaleza y carácter exclusivamente políticos que se le atribuyen por mu-

chos. Explica el profesor Guaita que quizá esto sea debido a un lastre heredado del siglo pasado, de raíz constitucionalista, de desconfianza y prevención hacia la Administración.

Igualmente responde a una concepción individualista del Derecho, del que hasta se pretendía expulsar las normas de organización como ajenas a las relaciones jurídicas entre particulares, como ajenas a sus derechos subjetivos.

Actualmente puede afirmarse que el sujeto de la organización está pasando a ocupar un primer plano en la construcción del moderno Derecho Administrativo.

Este vacío repercutió en el estudio de los diversos órganos de la Administración del Estado, entre los que se cuenta el Gobierno o Consejo de Ministros.

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

El profesor Aurelio Guaita, eminente administrativista y catedrático, en este tratado, publicado inicialmente en 1956 y ahora reeditado, aborda por vez primera, de forma completa y sistemática, la naturaleza, composición y atribuciones de esa pieza clave de la estructura jurídico-política del Estado, que es el Consejo de Ministros.

Está dividido en seis capítulos, que tratan, además de una introducción, de los antecedentes y posterior evolución, de los orígenes y desarrollo del régimen actual, de la composición, de la naturaleza y atribuciones, de los acuerdos y, por último, de las Comisiones delegadas del Consejo de Ministros.

El trabajo se cierra con dos interesantes apéndices, de gran utilidad para los estudiosos de la materia. Se refieren a textos legislativos, a la Junta de Defensa Nacional y a la Junta Técnica del Estado, y a los ministros españoles después del 18 de julio de 1936.

El profesor Guaita ha intentado, en este libro, limitarse al aspecto jurídico-administrativo de la institución, aspecto importante y hasta ahora descuidado en el mundo de la monografía, pero real y verdadero y proclamado en la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado.

Sin embargo, la conjunción evidente entre política y Administración ha forzado al autor a hacer sustanciosas consideraciones sobre el tema y demostrar que política y Administración no son sino dos fases de una misma realidad: el programa y su ejecución, indispensables ambas para el gobierno del país.—M.^a C. A. C.

DE LA VILLA, L. E.: *Administración laboral y Seguridad Social*. «Escuela Nacional de Administración Pública». Madrid, 1967; 167 pp.

El presente estudio del profesor Luis Enrique de la Villa obedece a una concepción unitaria de la disciplina de *Administración laboral y de Seguridad Social*.

Hasta muy recientemente y contrastando con realidades foráneas más progresivas, nos dice el propio autor, que no había manifestación alguna en España del estudio, como disciplina, de la denominada Administración laboral y de Seguridad Social.

Dada la importancia que en la actualidad presentan los problemas laborales, hasta el punto de haber legado a condicionar el propio significado de la Administración pública confiriendo a su actuación un peculiar sentido social que se refleja en la intensa intervención administrativa en el mundo del trabajo, se creo la Instructoría de Administración Laboral y de Seguridad Social.

Partiendo de las tres ideas básicas, sobre el interés actual de los estudios de naturaleza laboral, determinantes del nuevo y peculiarísimo carácter de la Administración pública como unidad, la fuerte intervención administrativa en la vida del trabajo y su instrumentación práctica, determinando la conveniencia de que los funcionarios públicos conozcan la estructura orgánica y el funcionamiento de los problemas propios de la Administración laboral, el autor elabora con gran claridad y tecnicismo estos apuntes sobre *Administración laboral y de Seguridad Social*, que servirán de ayuda para los estudiosos en la materia.

Este trabajo nos introduce en el mundo de la Administración laboral, en su triple acepción de estática, dinámica y como realidad compleja, orgánico-funcional.

A continuación, y en el capítulo II, se alude a aquella realidad compleja, en cuanto objeto de estudio o de disciplina científica. El autor, después de analizar las diversas opiniones que la consideran como parte especial del Derecho administrativo, o como incluida en el ámbito general de la Administración pública, o como rama diferenciada y dotada de cierta autonomía, se inclina a situarla en una zona intermedia entre el Derecho administrativo y el Derecho del trabajo.

Existe una interrelación entre Derecho administrativo y Derecho del trabajo. Esto es evidente. Pero, mientras para unos autores estos sectores nacieron con independencia configurativa histórica, otros reconocen la paternidad del Derecho administrativo sobre el Derecho del trabajo. Para un tercer grupo de tratadistas, de la confrontación de ambas disciplinas surge el Derecho administrativo del trabajo.

Actualmente estas relaciones son las que configuran el perfil del Derecho español del trabajo y del estudio de ellas se destacan las aportaciones del Derecho del trabajo al Derecho administrativo y viceversa.

Comenta, igualmente, L. E. de la Villa, los estudios de conjunto, realizados sobre Administración laboral y de Seguridad Social, por el anglosajón Marsh y el germano Wolfgang Siebert, señalando su indiscutible valor doctrinal y lamentando la falta de obras semejantes en la doctrina española.

El capítulo III hace referencia a la configuración de la disciplina. En primer lugar se reflexiona sobre una denominación convincente y de común asenso. Esto presenta dificultades, por obedecer la disciplina, en cada caso, a una concepción distinta de la materia, o por depender de circunstancias históricas, y por responder a criterios personales de difícil generalización. La fusión de las expresiones parciales de Administración de la Seguridad Social y de Administración laboral, señala el autor, hace desaparecer automáticamente las trabas, y en la fórmula de «Administración laboral y de Seguridad Social» va implícita una preocupación social en el cumplimiento de sus finalidades.

Pasando por la creación de la disciplina en España, y exponiendo los diversos puntos de vista sobre la negación de la llamada autonomía jurídica de la misma, analiza De la Villa, detenidamente el contenido de esta materia, estudiando la teoría del intervencionismo y sus formas; el trabajo como institución central del estado de bienestar; el régimen jurídico de los distintos supuestos en que se realiza una actividad como medio de vida; el análisis de los órganos competentes en el ámbito de las relaciones de base, y, finalmente, los procedimientos para la defensa y garantía de derechos, nacidos de la prestación de trabajo.

Se completan estos apuntes con un apéndice esquemático sobre el programa general de la disciplina, dividido en cinco partes y una enumeración de los programas y cursos especiales de funcionarios públicos, tanto de España como de países hispanoamericanos, de cursos dirigidos a

la empresa, privada y de coloquios sobre «Seguridad Social».

Se cierra el trabajo que nos ocupa con una extensa y completa bibliografía de autores españoles, así como de traducciones españolas de obras extranjeras de significativa importancia, y de publicaciones periódicas fundamentales.—M.^a C. A. C.

DUVERGER, MAURICE: *Introduction a la politique*. «Collection Idées». París, 1964; 382 pp.

En este gran libro de síntesis muy en la línea de la restante producción del mismo autor, Duverger estudia lo que él llama las dos caras de Jano, el ambivalente dios romano de la paz y de la guerra. Estudia los aspectos de la política en cuanto lucha o sustitutivo de la lucha y también los aspectos, más positivos de la integración social que esta lucha produce a la larga. Partiendo de dos definiciones de la política (una de 1870 y otra de 1962), analiza primero los aspectos de esta en cuanto ciencia, arte y práctica del Gobierno de las sociedades humanas. Centrado en la dualidad de pensamiento que hoy rige como fundamental en el universo político, el autor analiza la postura liberal de entender la lucha como método natural de selección de una élite, por naturaleza dotada para ocupar los puestos directivos. Examina también la doctrina marxista que considera a la lucha como fórmula de superación de la sociedad, como procedimiento inexcusable para ir superando los distintos tipos de Estado que siguen a sus correspondientes sistemas de producción, como fórmula única para

llegar a la llamada sociedad sin conflictos.

En la primera parte del libro se enumeran y estudian los factores de la lucha. Los factores biológicos se analizan a través de las doctrinas derivadas del evolucionismo (Spencer, Mosca) y del racismo (Thierry, Gobineau, Chamberlain). Los psicológicos están vistos desde las doctrinas de Le Senne y Eysenck. Resulta muy interesante también observar la enorme penetración que el método psicoanalítico ha logrado incluso en un campo tan alejado de lo individual como la teoría política. Las explicaciones sobre la autoridad, el paternalismo y el patriotismo, del poder como imagen de los padres y de las frustraciones sociales son una buena muestra de ello.

En cuanto a los factores demográficos, se siguen criterios cuantitativos—Malthous—y cualitativos—composición y estructura de la población—. Los primeros aparecen condicionados por la ley de equilibrio interno del crecimiento de la población de un país, conocida como «ley del esturión»; cuando el progreso ha hecho descender bruscamente la tasa de mortalidad infantil, altísima anteriormente, ha generado también un control espontáneo de la natalidad de efectos sensiblemente análogos. El análisis cualitativo y estructural de la población conduce a ciertas conclusiones, tales como el conservatismo de las zonas agrarias y el progresismo urbano, la inestabilidad de las naciones, cuya población es joven en un alto porcentaje, y la influencia moderadora de la mujer en los conflictos sociales.

Es de gran interés la parte dedicada a los factores geográficos por la gran cantidad de doctrina que des-

de antiguo se ocupa de los mismos. Aristóteles e Hipócrates, Bodino y Montesquieu se aluden aquí junto con otros autores más modernos como Ratzel y Mackinder. Se cita la sustitución—y sus consecuencias—de una proyección ecuatorial por una polar, lo cual revoluciona el planisferio hasta hacer limítrofes a países que antes no eran considerados como tales.

Los factores socioeconómicos—sociedades opulentas y pobres, las clases y las formas de vida—y los culturales—instituciones, creencias y culturas—completan la primera parte de la obra.

En la segunda parte—Las formas de lucha—se contiene el proceso completo de organización de la confrontación política. Esta se desenvuelve dentro de unas instituciones específicas, que sirven de campo y marco de actuación, que se denominan regímenes políticos. Se distinguen entre sí—y se definen—como formas peculiares de organización del Poder. Actúan en su seno ciertas organizaciones de combate—los partidos y los grupos de presión—necesitados de ciertos medios—recursos económicos, medios de información, encuadramientos masivos, grupos de choque—y orientadas por estrategias precisas—reformismo, revolución, camuflaje político, etc.—. Por último, tales actuaciones se contienen o exceden de ciertos límites que son los del régimen político, respetado o en subversión.

La parte final de la obra se consagra a la integración social, alcanzada por la lucha misma. Es la otra cara de Jano, la parte positiva y constructiva de la política. En ella el autor se muestra bastante escéptico

sobre el tema, y basta transcribir alguno de sus epígrafes—¿Integración o pseudo-integración?, El mito de la integración total, La imposible edad de oro—para comprender por qué le dedica un espacio netamente inferior que a las dos partes precedentes. Finalmente, se añade un estudio sobre el socialismo y sobre la convergencia—y sus limitaciones—de los tres mundos políticos de hoy en un sistema de características análogas.

J. M. P. G.

MARQUÉS CARBO, L.: *El municipio en el mundo*. «Ed. Bayer Hnos y Cía.» Madrid, 1966; 405 pp.

El presente volumen, con prólogo de Jordana de Pozas, responde a la creencia de que es posible adaptar a un país lo que en otros ha dado buen resultado, a la aplicación del método comparado en el campo del Derecho público y de la Administración local, y, finalmente, al verdadero culto que hoy se rinde a la información, que se ha convertido en una de las más apremiantes necesidades de nuestro tiempo.

En él se da información sobre el gobierno y la administración local en 35 países europeos. Analiza las peculiaridades propias de cada país, dignas de ser tenidas en cuenta. Hay un país en el cual cada municipalidad puede darse, sin necesidad de superior aprobación, su propia ley de régimen local. Hay un país en el cual el secretario comunal es nombrado por un príncipe. Hay un país que tiene situado en cada provincia un equipo técnico-mecánico, integrado por diferentes máquinas y ele-

mentos, a disposición de las administraciones comunales que lo necesitaren para realizar las obras públicas municipales. Hay un país en el cual los funcionarios de mayor categoría dentro de la burocracia municipal, entre ellos el secretario, ejercen el cargo solamente durante un periodo de cuatro años. Hay países en los cuales funciona la institución de concejo abierto. Hay países en los cuales las administraciones locales utilizan varias lenguas en la documentación y comunicación oficial interna y externa. Hay un país en el cual funciona una escuela especial para concejales. Hay países en los cuales existe el referéndum. Hay un país cuya capitalidad municipal no tiene alcalde. Hay un país en el cual el alcalde de la capitalidad es al mismo tiempo el gobernador civil de la provincia respectiva. Hay países que no tienen ni municipios ni provincias. Hay países en los cuales está permitida la sindicación y la huelga de los funcionarios de administración local...

El propósito del autor ha sido elaborar una producción técnica dirigida a proporcionar a los hombres de la vida local un instrumento para el estudio de las estructuras, de las instituciones y de los sistemas administrativos utilizados en otros países, un instrumento adecuado para la determinación de los elementos extranjeros que puedan ser aplicables en el respectivo país para conseguir el perfeccionamiento de su régimen local. Estos países son: Albania, Alemania occidental, Alemania oriental, Andorra, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta,

Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, Suecia, Suiza, Turquía, URSS, Vaticano y Yugoslavia.

Marqués que ha dedicado la mayor parte de su vida profesional a la institución municipal, nos dice con auténtica fe que el municipio, a pesar de los cambios históricos, políticos, económicos y sociales sufridos por la Humanidad, lleva muchos siglos de existencia y que la larga pervivencia de la institución municipal patentiza de manera inequívoca su utilidad y su necesidad.

No trata solamente en este libro de seleccionar y erigir en modelos recomendables las estructuras y servicios locales de algunos países, sino de conocer el fenómeno de la vida y del gobierno local en cualquier país del mundo.

Tiene el mérito de ser la primera obra accesible al mundo hispano que refleja, juntamente, la norma escrita y la realidad verdadera de la vida y de la administración de los municipios y demás entidades locales.

Es un tratado, al cual seguirán otros volúmenes, que puede ser de gran utilidad para todas las personas que sienten afán por conocer de la vida local en el mundo.

M.^a C. A. C.

MARTIN PANNETIER, ANDRÉE: *Éléments d'analyse comparative des établissements publics en droit français et en droit anglais*. «Librería General de Derecho y Jurisprudencia». París, 1966; 358 pp.

Nos hallamos ante un tratamiento muy completo de los establecimientos

públicos, a la luz de la normativa francesa e inglesa. El libro consta de dos partes y una nota introductoria, destinada esta última a establecer una serie de conceptos básicos. De este modo, se observa la noción de establecimiento público en el derecho francés y en el derecho inglés, así como la intervención de legislador, el papel de la jurisprudencia, sin olvidar las aportaciones doctrinales en la materia, terminando con una breve aportación al estudio comparativo entre «Local Government» y el establecimiento público.

La segunda parte se dedica al estudio comparativo de los establecimientos públicos franceses y los «Public Bodies» ingleses. Se inicia el estudio con la observación de los caracteres generales del establecimiento público; en ese sentido se constata que se trata de una persona moral de derecho público, destinada a garantizar el desarrollo y prestación de un servicio público sin ánimo de lucro, y en base a constituir un órgano descentralizado de características muy especiales. A continuación se observa el régimen jurídico, en general, de los establecimientos públicos, observándose el mecanismo que rige su creación, su régimen patrimonial y financiero, así como su organización interna, sin olvidar los aspectos tutelares que sobre el establecimiento público habrá de ejercer el poder público. Como apéndice se observa el régimen de las «Joint Boards» y el de las «Joint Committees», a través de su definición, naturaleza jurídica, actividades y normas de funcionamiento. Se añade una clasificación teórica de los establecimientos públicos, para ofrecer a continuación una clasificación pro-

piamente dicha, a la luz de la normativa francesa e inglesa, así como de los ejemplos concretos.

La segunda parte del libro se dedica a la observación, asimismo comparativa, de los establecimientos públicos de carácter económico y las corporaciones públicas inglesas. Se considera ante todo un punto de vista jurídico, por lo que se refiere a la normativa francesa; en ese sentido se observan los caracteres generales, comunes a este tipo de organismos públicos, que suelen ser invariables para todos los casos, estos es, su personalidad moral de derecho público, su objetivo de constituir un servicio público, sus características lucrativas, junto con el indispensable elemento de la descentralización. No deja de observarse su régimen jurídico general, esto es, sus caracteres esenciales en cuanto a los mecanismos de creación, régimen de persona, de bienes, de contratación, financieros y contables, así como lo relativo a la tutela gubernamental y control parlamental. A continuación se observan, con el mismo detalle e idéntica metodología, estos caracteres y régimen jurídico, bajo el derecho inglés.

Se observan algunos establecimientos en concreto, tanto en Francia como en Inglaterra, como son los puertos autónomos, la «Electricité de France», la «Organización Británica de la Electricidad», la «Société Nationale de Chemins de Fer français», la «British Railways Commission», la «Air-France», la «Air-Corporations», junto a sus características económicas, financieras y de control.

Finalmente se observa una clasificación de los organismos públicos y económicos, considerándose las socie-

dades o empresas de economía mixta, aludiéndose en este sentido a la «Compañía Francesa de Petróleos» y a la «Compañía Británica de Petróleos».

Concurre en este libro un valor esencial que consiste en una adecua-

da combinación, muy equilibrada, de los elementos doctrinales y positivos, lo cual supone una posibilidad muy segura de conocer perfectamente y desde todos sus posibles ámbitos la problemática que es objeto de esta obra.—G. G. V.