



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

BOCANEGRA SIERRA (Raúl): *La revisión de oficio de los actos administrativos.* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 303 págs.

El tema de esta monografía ha sido elaborado por el autor en el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo; es parte de su tesis doctoral, que abarcaba una última parte sobre la aplicación de la institución de la revisión de oficio a las licencias de edificación.

La materia ha sido extensamente tratada, aunque de forma parcial, por la doctrina administrativa española en general, pero el autor hace un estudio exhaustivo del tema y divide su trabajo en dos partes principales, una referente a la evolución histórica de los poderes de revisión de oficio y otra sobre su planteamiento dogmático.

Según el autor, la presente monografía se dirige a la construcción, en sus aspectos esenciales, de la figura de la revisión de oficio de los actos administrativos, es decir, aquella institución por medio de la cual la Administración puede proceder a dejar sin efecto, sin que exista excitación obligatoria de parte, sin auxilio de los Tribunales, en virtud de los poderes de autotutela que el Ordenamiento le reconoce y en función de un interés público de la misma clase que el acto a eliminar pretendía cubrir, aquellos de sus propios actos que resulten viciados de ilegalidad.

La parte primera de su trabajo, sobre evolución histórica de los poderes de revisión de oficio, se divide en cinco capítulos. Es posible, dice el autor, distinguir cla-

ramente tres etapas en la evolución histórica de los poderes de oficio de la Administración contra sus propios actos, en cada una de las cuales se pueden cubrir unos caracteres específicos que permiten, con nitidez, afirmar su perfecta individualidad.

En un primer momento, esto es, en la situación surgida inmediatamente a las primeras regulaciones del contencioso, es posible observar cómo los poderes de la Administración sobre sus propios actos, concebidos en términos de extraordinaria amplitud, no presentan, sin embargo, una configuración semejante a la actual, desglosándose, por el contrario, en el juego de dos modalidades revocatorias; por una parte, por medio de un recurso que la Administración activa interpone ante la Administración contenciosa, cuya modalidad, amparando una ilimitada potestad revocatoria, no puede concebirse —aunque tal recurso sea el origen remoto del proceso de lesividad— en términos actuales, sino como la única posibilidad de revocación de que la Administración disponía cuando la pretensión revocatoria se dirige contra derechos de los particulares amparados en la posesión de los mismos. A su lado, por otra parte, jugaba una amplísima potestad revocatoria de oficio no ejecutoria, cuya ausencia de ejecutoriedad se traducía exclusivamente en la imposibilidad de decidir de tal modo sobre derechos de los particulares opuestos al despojo de los mismos, pero sin que aquella carencia de ejecutoriedad de las resoluciones permitiera pensar en una limitada eficacia práctica de tal modalidad revocatoria.

Esta primera etapa, que refleja

la situación provocada por la ausencia general del privilegio de decisión ejecutoria en poder de la Administración en los orígenes del contencioso, va a ser, sin embargo, pronto desnaturalizada. En cuanto el Real Decreto de 21 de mayo de 1853, disposición clave en la materia —conocida por la doctrina, pero no adecuadamente interpretada—, extienda con carácter general el privilegio de decisión ejecutoria a los órganos de la Administración activa, nacerá un amplísimo nuevo modo de revocación ejecutoria, que ya no encontrará frente a sí el límite de los derechos de los particulares, privándose con ello de justificación, de manera incontestable y definitiva, al contencioso de la Administración contra sus propios actos, cuya finalidad primera era, justamente, la posibilidad de inmisión ejecutoria en los derechos de los particulares, de otra manera negada a la Administración activa.

Esta segunda etapa, que instrumenta una potestad revocatoria cuyo único límite viene constituido por el hecho de que las resoluciones de la Administración activa hayan causado estado —entendida esta expresión en su sentido original—, surge en la disciplina específica del Ministerio de Hacienda —generalizándose por Real Decreto de 20 de junio de 1958 a todos los Ministerios—, extendiéndose en el tiempo a lo largo de casi treinta años y presentando diversas modalidades en función de la evolución de la Nación y el juego del límite de ejercicio constituido por la producción del efecto causar estado en los actos que le sirven de objeto.

Finalmente, es posible constatar la existencia de un tercer período, cuya iniciación puede concretamente situarse en la Ley de Bases para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 31 de diciembre de 1881, a partir de cuyo momento, y en un oscuro proceso en el que el juego de los intereses particulares del Ministerio de Hacienda se superponen a cualquiera otra consideración, es factible comprobar el paulatino pero inexorable tránsito a la pérdida de la potestad administrativa de revocación gubernativa de oficio. Ello ocurrirá, traumáticamente, a partir de la modificación de la Ley jurisdiccional efectuada en 22 de junio de 1894, en donde con carácter general se establece la necesidad de que la Administración utilice el recurso de lesividad cada vez que intente la revocación de un acto administrativo.

La segunda parte, sobre el planteamiento dogmático, la desarrolla el autor en nueve capítulos. A juicio del autor, no es difícil constatar cómo en la actualidad se plantea la problemática de la revisión de oficio bajo una doble perspectiva a mi juicio insuficiente. Por un lado, el planteamiento de una tensión entre los propios poderes de revisión de oficio y el recurso de lesividad determina que la general aceptación de la operatividad de la potestad revisora, favorecida, sin duda, por el peso de los argumentos históricos expuestos por un sector de la doctrina —y también, en buena medida, por el carácter usualmente exegético de algunas de las exposiciones, que se limitan a adoptar, sin más, los propios términos de

la Ley—, no impide, sin embargo, un incoherente intento de justificar el recurso de lesividad que, en su fondo, remite pura y simplemente a la protección de la situación posesoria de los particulares, que este instrumento tan adecuadamente realiza.

Por otro lado, este modo de colocar el problema —encabezado, es cierto, por el propio texto de la Ley— condiciona en gran medida el trasfondo teórico de las construcciones usuales, cuyas elaboraciones enlazan directamente con los clásicos planteamientos de la doctrina de la irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos. Así, en estos planteamientos, la ilegalidad de los actos que sirven de objeto a la revisión de oficio queda en un segundo plano, sin que se extraigan de esta expresa vinculación todas sus posibilidades, ante la consideración primordial del juego de los postulados de seguridad jurídica que de alguna manera impedirían el libre juego del interés público que, concebido de un amplísimo modo, justificaría, en último término, la posibilidad de revisión.

Por el contrario, no parece dudoso que un adecuado planteamiento de la revisión de oficio deba partir —supuesto, naturalmente, que su objeto deba venir constituido por cualquier clase de ilegalidad de que adolezcan los actos administrativos, sea ésta manifiesta o no— de una estrecha conexión con la teoría de las nulidades. No se trataría, según ello, del planteamiento de un enfrentamiento entre la ilegalidad de los actos y la seguridad jurídica, sino de que la invalidez de los mismos postula para sí una sanción del

ordenamiento jurídico que, concebida en términos de apertura de una mecánica procesal, posibilita la ineficacia real del acto viciado, y sin que, por lo demás, pueda existir dificultad alguna en que esta ineficacia sea inmediatamente ejecutiva, en aplicación de los principios generales en la materia.

No obstante, la aplicación de las consecuencias dogmáticas de la invalidez de los actos administrativos a la revisión de oficio, cuyo desarrollo marcará en buena medida el régimen jurídico de la eliminación por la propia Administración de sus actos ilegales, no justifica la existencia en manos de la Administración de un poder que le permite prescindir del auxilio de los Tribunales y provocar, por sí y ante sí, la ineficacia de sus propios actos inválidos: aun cuando la aplicación de las consecuencias institucionales de la nulidad de pleno derecho podría dar lugar a supuestos dudosos en punto a la justificación del uso del poder, es lo cierto que las exigencias dogmáticas de la anulabilidad no permitirían llegar nunca a la misma conclusión.

La consideración de los poderes de autotutela como constitutivos de este fundamento teórico de la potestad de revisión —previo un intento de precisión acerca de las figuras que deben ser atendidas como de revisión de oficio— abrirá paso al desarrollo de las consecuencias institucionales de la teoría de las nulidades, viniendo a constituir ambas cuestiones el núcleo teórico fundamental de la institución, cuyo estudio se completa con el análisis de sus límites, sus requisitos y el particular problema de la posible responsa-

bilidad patrimonial de la Administración por el uso de los poderes de revisión de oficio.

Diez conclusiones últimas, una extensa bibliografía y un índice, completan esta interesante obra, que consideramos de gran utilidad para todos nuestros Municipios por la importancia y trascendencia del tema examinado por el autor.

FRANCISCO LOBATO BRIME

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Manual de contabilidad de costes para las Corporaciones locales*. Madrid, 1976. Investigación en equipo. «Cuadernos de Investigación», número 5.

Nuevamente el Instituto de Estudios de Administración Local, como fruto de los Seminarios Permanentes 2 y 3, de Administración Financiera y Planificación, saca a la luz uno de los temas más polémicos e interesantes dentro del sector público y, dedicándose al sector local, edita el *Manual de contabilidad de costes para las Corporaciones locales*, con el deseo de llegar al perfeccionamiento normativo y unificar criterios operativos en materia tan importante como es la determinación del coste de los servicios que prestan las Corporaciones locales.

Algunos entes locales de cierta categoría han mostrado preocupación por conocer el coste de los servicios que prestan a la comunidad y, como pioneros en el sector público, han afrontado el problema de forma aislada, aun a sabiendas de las dificultades que tendrían que salvar y, por qué no decirlo, de las posibles inexactitu-

des de los resultados experimentales, siendo las Corporaciones de las que tenemos referencia los Ayuntamientos de Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Santiago de Compostela, Burgos y Vitoria, y las Diputaciones de Sevilla y Lérida, para las cuales me permitiría solicitar del IEAL transmitiera su felicitación, más por haber iniciado estos estudios que por la presentación y resultados obtenidos, aunque éstos contengan una gran profusión de datos de toda naturaleza.

La necesidad de conocer el coste de los servicios es imprescindible para una correcta gestión económica, sea ésta de la esfera privada o pública, ya que sobre esta base puede tener firmeza y veracidad cualquier programación y planificación de la actividad local, y más concretamente para:

a) Conocimiento del gasto por grandes actividades o funciones corporativas.

b) Facilitar el establecimiento de previsiones racionales y, en consecuencia, elaborar el presupuesto a base de un cuadro de previsiones económicas coherentes, que en el estado de necesidades se fundamentará en los dos apartados anteriores, mientras que en el aspecto de recursos serán fijados con la concreción de unas tarifas más reales.

c) Poner en evidencia la eficiencia de la gestión corporativa, es decir, el empleo más económico y social de los recursos disponibles en comparación con los bienes y servicios proporcionados.

d) Fijar las bases precisas para lograr una mejora en la prestación de servicios.

Por otra parte, resulta alentador

observar cómo el fruto de la investigación de los profesionales encauzados a través de los Seminarios del IEAL, va plasmándose en las disposiciones legales, y así vemos cómo el artículo 21 del Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre, por el que se pone en vigor las disposiciones de la Ley número 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen local, relativas a ingresos de las Corporaciones locales, dispone textualmente: «El importe total de las tasas por la realización de una actividad o por la prestación de un servicio no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, para cuya determinación se tendrán en cuenta los gastos de personal, de material y de conservación, cargas financieras y amortización de las instalaciones directamente afectadas, no sufragadas por contribuciones especiales, así como el porcentaje de los gastos generales de administración que les sean atribuibles».

Es decir, contiene en líneas generales toda la problemática del coste y viene a refrendar la necesidad del estudio de los mismos, y a ello va encaminado la nueva publicación que recensamos.

La publicación, independientemente de la presentación, está estructurada en tres partes: I. El Manual de costes y anexos; II. Comentario, y III. Caso práctico.

I. *El Manual de costes y anexos*

El Manual se desarrolla mediante una introducción relativa a los ámbitos de su aplicación desde los puntos de vista subjetivo, objetivo

y temporal, y dos capítulos, el primero referido a definiciones y terminología, donde se desarrollan los conceptos coste, clasificaciones, elementos, centros, funciones y servicios, y el segundo, a la metodología operativa con las fases determinativas del coste, que son: la investigación y obtención de datos de base, identificación de los centros de coste, localización de costes por centros, adscripción de centros a servicios y funciones y, finalmente, presentación de resultados; junto todo ello con una serie de anexos.

Debido a mi participación en los Seminarios de estudios y en la redacción del Manual, van a permitirme que mi comentario más bien sea de crítica en ciertos aspectos, sin que ello vaya en menosprecio de la obra, antes al contrario, ya que se trata de un gran avance para nuestras Corporaciones locales.

Verdaderamente, la parte esencial es la relativa al Manual de costes, que se desarrolla bajo una sistemática lógica, mezcla de divulgación de conceptos como obra didáctica y de procedimiento operativo, pretendiendo con ello llenar satisfactoriamente ambos aspectos, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo a que va destinado, pero especialmente al primero, dada la disparidad de categorías personales y de medios materiales que se dan dentro del sector local; basta pensar en la diferente complejidad que puede existir entre un Ayuntamiento de Barcelona y de Madrid en relación con la mayoría de los Municipios urbanos o rurales esparcidos por nuestra geografía hispánica.

Este principio de uniformidad, del cual adolece fundamentalmente toda la legislación local, puede ser uno de los más graves inconvenientes que presenta la aplicación del Manual, pues aparte de las diferencias entre Corporaciones afectadas, se presenta la diversidad de servicios y sus formas de gestión, dado que la operatividad y el carácter de empresa que se puede imprimir a un órgano especial de la Corporación y el de una sociedad de economía mixta son realmente muy distintos.

Otro punto controvertido, a mi criterio, es el de la localización (norma 15.2) que se da una cierta potestad para utilizar distintos parámetros de distribución, pues aunque éstos deban consignarse en la presentación de resultados, no salva el inconveniente de dificultar la comparación y homologación de los costes determinados por distintas Corporaciones. Es verdaderamente difícil salvar este desfase operativo, y para ello quizá la única solución para el futuro sea la de establecer para cada clase de servicios prestados por las Corporaciones locales los parámetros a aplicar con generalidad, similar a lo que establece la Orden ministerial de 15 de julio de 1972 sobre coste de centros docentes. Naturalmente esto supone una gran labor de investigación, pero puede ser un gran perfeccionamiento de nuestro Manual, ya que no debemos olvidar que, aunque viene a ser el primer estudio serio para la determinación del coste de los servicios locales dentro del sector público, se trata de la primera piedra de toque, como muestra de la inquietud de nuestros funcionarios, que una vez

más se adelanta a la Administración central.

Intimamente relacionada con toda la problemática del coste está la estructuración presupuestaria local que, si tiene una clasificación económica, carece de la funcional y orgánica, lo cual dificulta enormemente la operatividad de los estudios. El problema de la estructura presupuestaria se halla planteado fundamentalmente desde la Ley 48/1966, de 23 de julio, que en su artículo 20 disponía el necesario reajuste, con las naturales adaptaciones, a las normas que para el Presupuesto General del Estado se dictaren, circunstancia esta última cumplida por la Orden del Ministerio de Hacienda de 1 de abril de 1967 y Resolución de 27 de enero de 1968, por las que se regulan la estructura y los códigos que definen las rúbricas de la misma, pero que, sin embargo, no se ha regulado para las Corporaciones locales.

El Manual en este aspecto es demasiado expeditivo y se adelanta a los acontecimientos, ya que adopta la estructura del Estado a sabiendas de que no será la definitiva, pero que precisaba partir de esta base si queríamos hacer viable la operatividad de los estudios de costes; esperamos, pues, que pronto salga a la luz la nueva estructuración presupuestaria del sector local.

II. *Comentario*

Se trata de una detallada y prolija exposición justificativa de los criterios que se han adoptado a través de los Seminarios y Comisiones de trabajo desde la formación

de la Ponencia hasta la redacción definitiva del Manual. Dentro de esta parte de la publicación puede encontrar el estudioso, o el que inicie trabajo de costes en nuestras Corporaciones, datos muy interesantes y aclaratorios de las dudas de interpretación que forzosamente han de surgirle.

III. Caso práctico

Es indudablemente de gran eficacia para la puesta en marcha de las Corporaciones que todavía no han iniciado estudios de costes, y que pueden ver solucionados en forma práctica muchos de los problemas operativos que se presentarán.

En síntesis podríamos aventurarnos a decir que esta publicación cumple las tres facetas más importantes que debe reunir todo trabajo, es decir: la parte dispositiva reguladora de toda la temática del coste; la expositiva del porqué de los criterios adoptados en la investigación, y la práctica que plasma numéricamente todo cuanto se contiene en los dos apartados anteriores; y en definitiva estimamos que es una muy importante aportación a favor de las Corporaciones en cuestiones tan interesantes dentro del estudio de una parte fundamental de la gestión económica local, y esperamos que el fruto de estas investigaciones se vea prontamente plasmado en una generalización de estudios de costes que se elaboren a través de los Servicios económicos de las Corporaciones locales, en los cuales no puede faltar esta obra.

LUIS RODRÍGUEZ HERRERO

«EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS» (Redacción), CHOROT NOGALES (Francisco) y otros: *Ley del Suelo*. Madrid, Editorial Abella, 1977, 1038 págs.

Nuevamente *El Consultor* acude con puntualidad a cubrir una necesidad que sentían los funcionarios municipales, con su *Ley del Suelo* preparada por la Redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos*, con la colaboración de Francisco Chorot Nogales, Francisco Lliset Borrell y Juan Arroyo García.

Esta publicación completa y perfecciona, en forma notable, la incipiente publicación efectuada ya en el verano de 1975 sobre la nueva *Ley del Suelo*, en la que junto a la Redacción de *El Consultor* colaboró Francisco Chorot. Además, mantiene la tradicional línea práctica que le caracteriza, pero adaptándose al creciente perfeccionamiento de los funcionarios locales, y por exigencias de la complejidad del tema profundiza con apoyaturas razonadas no sólo de la jurisprudencia, sino también de la doctrina.

Por eso, la primera publicación sobre la nueva *Ley del Suelo* del verano de 1975 no sólo fue utilizada por los funcionarios locales, sino también apreciada por profesionales relacionados con el ámbito urbanístico, que a través de ella conocieron, quizá por primera vez, a la Editorial Abella. Esta nueva versión, más completa y profunda, de la *Ley del Suelo* reformada tendrá, sin duda, mayor divulgación. Además del Prólogo de la Editorial, la Introducción a cargo de Francisco Chorot, en la que presenta el libro y expone

brevemente la filosofía de la nueva Ley y las Exposiciones de Motivos de las Leyes del Suelo de 1956 y 1975, el núcleo de la obra (unas 700 páginas) lo compone el comentario de los 237 artículos, siete disposiciones finales y cinco transitorias del nuevo texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976.

Esta parte se complementa con un llamado «Apéndice legislativo», tan completo que contiene incluso algunas circulares e instrucciones o aclaraciones oficiales de gran interés.

Finalmente, además del habitual índice sistemático, presenta un índice de autores y un detallado índice analítico, con referencias a los distintos artículos del texto refundido de la Ley.

Con esta publicación, *El Consultor de los Ayuntamientos* presta un doble servicio a la Administración local. En primer lugar, pone a su alcance un libro práctico, y en segundo lugar, la referencia a las colaboraciones autorizadas de Francisco Chorot, Francisco Lliset y Juan Arroyo, todos ellos Secretarios de Administración local en activo, resalta la creciente valía profesional de los funcionarios locales y sus inquietudes de perfeccionamiento.

Desde finales de la década del cincuenta se observó un creciente centralismo y una correlativa devaluación económico-social de las Corporaciones locales, pero a consecuencia de que el Municipio es una institución natural ha superado el bache del centralismo tecnocrático, evidenciando su vitalidad ante las dificultades. Es interesan-

te recordar que, incluso en los peores tiempos, el Instituto de Estudios de Administración Local promovió las actividades de «Investigación en Equipo», que han originado interesantes publicaciones gracias al esfuerzo y valía de sus funcionarios.

Por eso no sólo felicitamos a Abella por su reciente publicación y a su Redacción y colaboradores, pues también nos felicitamos a nosotros mismos, como funcionarios locales identificados y felices con los éxitos de nuestros compañeros y de una editorial que cumple este año su 125 aniversario de servicio a los Ayuntamientos.

RAFAEL BARRIL DOSSET

FARIÑA JAMARDO (José): *Agonía y muerte del Municipio español*. Madrid, Biblioteca Certamen de Administración Local, 1977.

El pequeño Municipio, micro-municipio o Municipio rural está desde hace muchos años en crisis. La técnica —vocablo de impresionante prestigio en nuestro tiempo— lo ha dejado atrás, en la noche de un pasado ya lejano. Las legislaciones exigen un mínimo de habitantes para perdonar la vida a los Municipios, como en Portugal o en Suecia, o promueven el Municipio compuesto al modo de Alemania, o el distrito rural como en Inglaterra, o proyectan el Municipio comarcal como en España. Abandonado a sus posibilidades, el Municipio rural no reúne condiciones de viabilidad. El artículo 15 de nuestra Ley de Régimen local dice que «para crear nuevos Municipios será necesario que

cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan». No cabe mayor vaguedad e indeterminación. ¿Qué cifra de población? ¿Qué extensión territorial? ¿Cuál es exactamente la riqueza imponible suficiente para sostener los servicios municipales obligatorios? Pasaron los tiempos en que se estimaba que el Municipio ha salido directamente de las manos de Dios, como decía Tocqueville, o en que se afirmaba —como los autores del Estatuto municipal— que el Municipio «no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la ley», y que «éste ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función objetiva». Con gran acierto señala don Florentino Agustín Díez, en el prólogo de este libro, que «causas muy hondas que brotan y crecen en movimientos, no sabemos si renovadores y a la larga positivos, o en crisis tremendas —agonía acaso— de civilizaciones, tocan y hieren a todo el institucionalismo básico, clásico y tradicional en que se apoyan la sociedad y la cultura de Occidente, de las cuales es un exponente esencial la institución del Municipio, y con el Municipio la despoblación del campo, las migraciones incontroladas, la ruptura de todos los equilibrios conocidos en el mundo rural». El Municipio rural está en crisis porque no puede brindar a sus vecinos los servicios, puestos de trabajo y diversiones que ofrecen las grandes urbes. Fariña Jamarido lo constata diciendo que «la agonía

y muerte de nuestros Municipios rurales está en la prosa oficial de los boletines y de las estadísticas, en la prosa y en la palabra viva de los distintos medios de información y de comunicación social, y en las tendencias legislativas y de gobierno de los países llamados civilizados». Y lo lamenta porque estima que es precisamente en el Municipio rural donde las relaciones de vecindad son posibles y donde ésta alcanza su máxima dimensión.

Las cifras que nos da Fariña de la despoblación rural son abrumadoras. Este éxodo resta potencial humano y personas en edad óptima, desequilibra la demografía, perjudica la unidad de la familia, disminuye la producción. ¿No estaremos —pregunta el ilustre municipalista— realizando un suicidio colectivo con la muerte de la antigua civilización campesina y del Municipio rural que la sustenta?

Como causas de decadencia del Municipio rural señala Fariña, en primer lugar, la tendencia a la centralización y la Administración periférica del Estado. Si el Estado es el único benefactor, el único y exclusivo ordenador, ¿qué papel juegan y representan Ayuntamientos y Diputaciones, como no sea el de meros lacayos o comparsas? Añádanse ciertas organizaciones de la Administración institucional, como las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, que han suplantado a los Ayuntamientos en las más importantes competencias de la llamada policía rural, las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, las Cofradías de Pescadores, las Comunidades de Regantes, etc. Refiérese a continuación el autor de este libro al

mito de la competencia municipal en contraste con la realidad que limita la actividad de los Municipios a ciertas competencias concurrentes cada día menores. Por otro lado, los Municipios rurales, expoliados de sus bienes privados y con su imposición cercenada, se ven obligados a pedir subvenciones y ayudas, que la Administración otorga graciosamente, jugando con ilusión muchas veces defraudada.

Puesto que la tutela del Estado y de la Provincia no ha dado resultados satisfactorios, no queda, a juicio de Fariña, otro remedio que dar al campo y a la agricultura todo lo que le ha sido sustraído en beneficio de la industria, y a los pueblos rurales todo lo que les ha sido negado para invertirlo en las artificiales concentraciones humanas de las grandes urbes.

JUAN LUIS DE SIMÓN TOBALINA

NIETO GARCÍA (Alejandro): *La burocracia. I. El pensamiento burocrático*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, 1022 págs.

En la introducción, el autor señala que la preocupación inicial y constante de esta obra ha sido la burocracia española. Pero antes de alcanzar este objetivo examina el fenómeno burocrático en un plano descriptivo. Pero este primer tomo no va a ser una descripción del fenómeno burocrático español, que estudiará en el tomo tercero, sino que está dedicado al pensamiento burocrático, o sea, a las reflexiones intelectuales que el indicado fenómeno ha venido has-

ta ahora produciendo en los demás. En definitiva, el autor ha considerado necesario el estudio del pensamiento antes de entrar en el análisis del fenómeno, ya que lo que importa no es sólo saber cómo es la burocracia española, e incluso cómo funciona, sino, además, por qué es así y por qué funciona de una manera determinada, a cuyo efecto resulta imprescindible estudiar su contexto histórico, político, social y cultural.

La burocracia, a pesar de ser una institución tendencialmente conservadora, se transforma con relativa rapidez, aunque sea a remolque del desarrollo social. Pero, en cualquier caso, la evolución del pensamiento teórico ha sido infinitamente más rápida. Las consecuencias saltan a la vista. El mundo moderno ha impuesto a las cosas un ritmo tan acelerado de evolución que la mente humana está a punto de ser desbordada, dado que cada día debe someter sus conocimientos a una profunda revisión. Una de las características del mundo moderno consiste precisamente en que el mismo individuo presencia a lo largo de su corta vida una serie de transformaciones tan importantes que le inutilizan al cabo de muy pocos años sus esquemas de comprensión. Quien carezca de flexibilidad mental suficiente para adaptarse a estas evoluciones está condenado irremisiblemente a la momificación intelectual.

La temática capital de este libro puede resumirse en los tres extremos siguientes. En primer lugar, la organización burocrática surge siempre con un objetivo de eficiencia técnica. En segundo lugar, la burocracia ha tenido siem-

pre un significado político. Nos dice el autor que el príncipe moderno se ha servido de ella para afirmarse en el poder a costa de sus rivales, los señores feudales. Parece claro que, en efecto, fue uno de los instrumentos más poderosos en tal sentido. Y, sin embargo, a la larga, la burocracia ha tendido a abandonar su condición instrumental y a apoderarse directamente del poder, suplantando al propio príncipe, su amo. Es una variedad más de la eterna rebelión de los instrumentos. El hecho es que la burocracia tiende a ocupar el poder sin perder su condición instrumental. En tercer lugar diremos que el burócrata es originariamente un servidor, un individuo que carece de intereses individuales propios, consagrado como está al servicio del príncipe o de la colectividad. No obstante lo cual los cargos burocráticos son al tiempo el medio de vida del burócrata y éste se aferra a ellos, desviando hacia su interés egoísta las energías institucionales de la organización burocrática.

El autor muestra en su obra las contradicciones y pluralidad de aspectos de la burocracia. Lo que se impone, según el autor, es una observación global del fenómeno en la que puedan integrarse todos sus aspectos parciales, por contradictorios que parezcan.

Al autor no le interesa determinar lo que es la burocracia, ni tampoco lo que los tratadistas han podido decir sobre este tema, sino reflejar lo que ha preocupado a los autores dentro de la temática burocrática y explicar por qué han seleccionado estos temas y no otros.

En el plan general de la obra

podemos destacar que se trata de una historia del pensamiento burocrático, vertebrada en torno de unas ideas básicas, que sistematiza y glosa históricamente el pensamiento burocrático de los siglos XIX y XX, partiendo de la Revolución francesa y del Imperio napoleónico.

El autor, en el capítulo tercero, estudia los testimonios y doctrinas sobre la burocracia española del siglo XIX. El juicio de los autores españoles es duro sin excepción: la burocracia española es inútil y rapaz, coincidiendo además estos autores en un dato original: la raíz del mal se encuentra en la subordinación que impone la política. En España no se teme a la burocracia; no se habla del poder o de la suplantación de los políticos por los funcionarios; antes al contrario, de la debilidad, que es consecuencia de la dependencia política de la burocracia, que es la tarea capital del sistema administrativo.

El capítulo cuarto expone el pensamiento burocrático marxista, que se caracteriza por la angustia. La verdad es que la mejor veta del pensamiento burocrático general se encuentra transida de angustia. Para el autor, los aspectos más sobresalientes de cualquier teoría sobre la burocracia son el crítico y el angustiado. En ningún sitio se comprueba mejor tal afirmación que en el campo marxista. La angustia que padece el teórico marxista es la mejor prueba de que cree posible el socialismo.

En el capítulo quinto se examina la teoría clásica de la burocracia y se analiza su estructura, su dinámica, así como los temas de organización y burocracia, y no

pueden confundirse, ya que la burocracia tiene un *plus* histórico y un *plus* político de que carece la organización, y, por otro lado, tiene un *minus* en cuanto que concebida como una forma de organización es una simple variante de las formas organizativas.

El capítulo sexto, y bajo el título genérico de *Management*, estudia esta técnica al servicio de las organizaciones, que tiene un carácter eminentemente práctico o utilitario, se expresa en reglas o consejos y se basa en una concepción mecanicista del ser humano. Andando los años esta teoría adquiere un refinamiento progresivo y se abandona al apriorismo mecanicista, apareciendo la escuela de las relaciones humanas, en la que los autores aplican la investigación psicológica para determinar el aprovechamiento más idóneo de los hombres que están al servicio de una empresa.

En el capítulo séptimo y último se estudian las manifestaciones actuales del pensamiento burocrático, refiriéndose en primer lugar al significado político de la burocracia, puesto que cada burocracia es una pieza dentro de un sistema político-social más amplio. Cada sistema crea su propia burocracia, que coloca en un punto determinado dentro de un abanico de posibilidades, que va desde un anarquismo absolutamente descentralizado a un totalitarismo absolutamente centralizado. La burocracia se afirma que es eterna y a la vez ya desaparecida o al menos en el umbral de su extinción. La técnica es la alternativa más natural y, aparentemente, menos ideológica que se ofrece a la burocracia. La segunda opción antiburocrática es

la política. Cuando el político reclama de los burócratas que le devuelvan la competencia para la resolución de los asuntos, no lo hace en beneficio propio, sino en el de otras personas, que son precisamente los burócratas del partido, o, lo que es lo mismo, no reivindica una mayor importancia de la política a costa de la burocracia, sino el coprotagonismo de la burocracia política junto a la burocracia estatal. La tercera opción antiburocrática está constituida por la autogestión, que es la respuesta congruente socialista. El *management* es la forma capitalista por excelencia, y se le considera como un presunto heredero de la burocracia. En definitiva, para el autor, urge una visión realista del tema dada la inutilidad de los planteamientos tradicionales. Este es el camino que ya desde el ángulo español va a realizar el autor con el estudio de la burocracia española.

Un extenso índice bibliográfico, otro onomástico y otro sistemático, al comienzo y al final de la obra, completan este primer volumen sobre la burocracia, sumamente útil para quienes directa o indirectamente están interesados en el funcionamiento de esta institución, que se ramifica, que tiende sus tentáculos sobre las organizaciones públicas o privadas existentes en los actuales Estados. La obra es del máximo interés por la gran compilación de datos que contiene y por el análisis rigurosamente histórico que hace de la burocracia, al examinar los diversos autores que han estudiado este tema.

FRANCISCO LOBATO BRIME