

sino en cada uno de sus actos³³, para que jamás deje de tener presente que la razón de su existencia y de su tarea misma no es sino el bien común. Es esta posición finalista —que sustentamos— la que debe guiar y dirigir todo el quehacer práctico del Administrador, e intelectual del iusadministrativista en su concreta labor, que no es sólo de jurisperito sino también de jurisprudente, ya que no basta muchas veces la sola ley en esta relación del poder con el ciudadano, siendo más cuestiones de prudencia que de justicia, de moral que de derecho, de humanidad que de erudita sabiduría.

EDUARDO SOTO KLOSS

BRAIBANT, GUY. *Institutions administratives comparées*. Paris, ed. Fondation Nationales des Sciences Politiques (Service de Polycopie), 1972-1973, 3 fascículos, 436.

La desaparición del ilustre profesor Henry Puget cuyas excepcionales *Les institutions administratives étrangères* (París, Dalloz, 1970) resumen y ponen al día sus lecciones durante dos décadas en el Instituto de Estudios Políticos de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París, ha brindado la oportunidad a otro integrante del Consejo de Estado de Francia, Guy Braibant, *Maître des requêtes* y catedrático de Administración Comparada en la Universidad de París 1, de asumir aquel magisterio en el I.E.P. de París.

Estamos ante un *Curso*, dictado a alumnos que no tienen necesariamente una formación jurídica avanzada y que se preparan en el I.E.P., antesala del concurso de entrada a la Escuela Nacional de Administración (E.N.A.), a la asunción eventual de algunas de las más altas responsabilidades administrativas de Francia. Con este propósito, estas *Institutions* brindan un panorama selectivo pero muy sólido del derecho administrativo comparado, revelando en su ya consagrado autor (*Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, conjuntamente con Long y Weil, 5ª ed., París, Sirey, 1971) un conocimiento por momentos exhaustivo de la realidad administrativa internacional contemporánea, expuesta con pedagogía ejemplar.

³³Principio de la tipicidad de los actos administrativos, descuidado totalmente por la doctrina latinoamericana.

Tras una medular Introducción, el Curso comprende 3 partes, dedicadas sucesivamente al estudio de la Organización Administrativa (i), El Funcionamiento de la Administración (ii) y El Control de la Administración (iii).

La Organización (27-272), la parte más detallada de esta iniciación comparativa, comprende en su Título i, el estudio de Las Estructuras (27-155), divididas clásicamente en servicios centrales, administración regional y local, y servicios y organizaciones autónomos. Lo interesante radica en que, dada por conocida la estructura nacional francesa, el autor se ciñe a su comparación esencialmente con Gran Bretaña y la Unión Soviética, sin perjuicio de desarrollos breves sobre Alemania Federal (regional y local), países del Mercado Común, Yugoslavia, y Estados Unidos del Norte (autonomía). El Título ii, Los Agentes, compara la Función Pública nuevamente en Gran Bretaña y la Unión Soviética, pero igualmente en Estados Unidos del Norte, Alemania Federal y —adlenda breve pero interesantísima, en sus 243-251— en el Tercer Mundo. Significativo es que los funcionarios no sean los únicos agentes, también existen los ciudadanos, a cuyo papel en el ejercicio de la función administrativa (259-273) se dedica el capítulo final de este título.

El Funcionamiento (273-334), tratado sumarisimamente, posterga para otro curso el estudio de los poderes de la administración y su responsabilidad, limitándose al *process of decision making*, al procedimiento de elaboración de los actos, divididos en dos capítulos consagrados respectivamente: el primero, a las reglas jurídicas (la llamada *procédure administrative non contentieuse*, o, en castellano, simplemente, el procedimiento administrativo), tema notoriamente descuidado por la doctrina francesa a pesar de los esfuerzos de Georges Langrod y de la reciente tesis de Guy Isaac (*La procédure administrative non contentieuse*, tesis, Tolosa, prólogo O. Dupeyroux, París, L.G.D.J., 1968); y el segundo, las técnicas cuantitativas de elaboración del acto administrativo, lo que los franceses llaman racionalización de las opciones presupuestarias (*rationalisation des choix budgétaires*) y que los anglo-americanos inspirados por Mac Namara han universalizado desde los años sesenta con la sigla P.P.B.S. (*Planing-Programing-Budgeting System*).

El Control (335-432), entendido en cuanto vigilancia permanente del funcionamiento de la administración, distingue los controles políticos (asambleas, partidos políticos, prensa) y los técnicos (no jurisdiccionales y jurisdiccionales). Los controles técnicos no jurisdiccionales, pos-

tergan para otro curso los llamados controles internos (jerarquía, tutela, inspecciones financieras, participación de los ciudadanos), menos interesantes comparativamente, y dedica cuidadosos análisis a las experiencias suecas y derivadas del *Ombudsman* (360-386), y a la soviética de la *Prokuratura* (386-403). Los controles jurisdiccionales son estudiados en base a los países occidentales, los países socialistas y el Tercer Mundo.

I. La originalidad en el estudio de la administración es posible, en cuanto al fondo, sólo tratándose de la propia realidad nacional: en un estudio como el presente, la originalidad sólo podía radicar en el método y en la presentación de la *información* extranjera, que permite una iluminación más precisa, de lo francés, en este caso. Puede afirmarse que esta originalidad existe, porque el Curso del profesor Braibant no sólo está al día, no sólo maneja con pertinencia informaciones recientes (así sus variados desarrollos sobre el *Ombudsman* y la *Prokuratura*), sino que lo hace con un *enfoque de jurista y no de mero legista*. No se trata de una información bruta, sino de un estudio cuidadosamente sopesado de la relación dialéctica entre norma y realidad administrativa, se trata del análisis de quien, en lugar de aburrirnos con las tediosas disquisiciones de los italianos, entra de lleno al cómo del fenómeno administrativo, con la seguridad de su sólido bagaje teórico-práctico en la cátedra, en las formaciones consultivas, y en las contenciosas —como Comisario del Gobierno— del Consejo de Estado de Francia.

Con excepción del citado libro de Henry Puget, el contraste por un lado, entre, la apertura comparativa del derecho constitucional francés simultáneamente enriquecido por las investigaciones de ciencia política de esta segunda postguerra mundial, y del otro lado, la limitación "hexagonal" del derecho administrativo francés reacio a toda comparación y sólo confrontado a fines de los años sesenta con la existencia paralela de cátedras de ciencia administrativa, dicho contraste es ya tradicional en derecho público francés: dicho fallo se esfuma aquí en mérito a una mesurada pero sistemática consideración, comparativa de ciencia administrativa y aun de ciencia política, de las apariencias normativas de la administración.

De las múltiples contribuciones del *Curso*, permítasenos apuntar, simplemente como aquéllas que más han interesado: la fundamentación del enfoque pluridisciplinar, acentuadamente de ciencia administrativa (3); la utilidad del método comparativo para el mejor conociemien-

to y aun para el mejoramiento de la propia administración (5); el relativismo histórico (132) de las instituciones administrativas, sometidas a reiterados vaivenes; la importancia de los factores cualitativos (políticos, económicos y sociales) en la instrumentación de la acción administrativa (260); el peso de las tradiciones nacionales que hace más difícil unificar el derecho administrativo que el derecho comercial y aun que el derecho civil (110-111); la exclusión del aparato productivo de la zona de aplicación del derecho administrativo, en cuanto principio válido no sólo para los países occidentales sino también para los países socialistas (13); la importancia de no escatimar gastos para estudiar seriamente una reforma administrativa aun parcial, siguiendo el ejemplo de las reales comisiones británicas: así, el costo de la Comisión Radcliffe-Maud para el Gobierno Local y de su informe elaborado entre 1966 y 1969 ha sido estimado en unos cinco millones de nuevos francos, es decir, un millón de dólares angloamericanos: (78); el carácter *liviano* de la estructura ministerial en Suecia, concebida sólo como nivel de concepción de decisiones cuya ejecución tiene lugar predominante a nivel de las instituciones autónomas (126), tal cual lo precoriza igualmente y por imitación de aquéllas el *Informe Fulton* para Gran Bretaña (127); la inconveniencia de una proliferación excesiva de los controles de la Administración, que la hacen más cara, la paralizan y tienen tendencias a resistir al cambio, constituyéndose en baluartes conservadores, siempre inquietos ante la iniciativa o la innovación (336); la tripartición de los agentes, en gobernantes, funcionarios y ciudadanos (157); la imposibilidad de lograr un nivel conveniente de participación ciudadana en pueblos subdesarrollados, si ella no va acompañada de una elevación paralela de su nivel cultural y político; la reivindicación de España como primer país (ley de 1889) que fuera dotado, mucho antes de la ley austríaca de 1925, de un código general de procedimiento administrativo (278-79); la peligrosidad de la delegación de ciertos estudios a técnicos puros, que pueden hoy falsear, mediante modelos matemáticos sólo aparentemente neutros y en definitiva orientados *a priori*, las alternativas que el político quiere y cree decidir incondicionadamente (333).

II En un *curso* de una veintena de horas (435), para no juristas es normal que el autor se vea obligado a seleccionar severamente su horizonte comparativo. El triple objetivo de constatar la universalidad de ciertos problemas fundamentales (la búsqueda de la eficiencia gerencial, la protección de los derechos humanos respecto de la Adminis-

tración, en particular la defensa contra su arbitrariedad así como la participación de los ciudadanos en su funcionamiento). La especificidad de los problemas de ciertos grupos de países (industrializados, socialistas, subdesarrollados —púdicamente aquí llamados "en vías de desarrollo"—), y la diversidad de las soluciones (combinación de la tradición nacional, del grado de desarrollo del país, de su régimen sociopolítico) se cumple plenamente.

Podrían quizá formularse algunos señalamientos a ser tenidos en cuenta por las sucesivas reediciones de este *curso*: la indicación bibliográfica, salvo una remisión global al libro de Puget, es inexistente, y, por lo menos, podría realizarse por capítulos, a falta de obras generales; la definición de vocablos extranjeros, difíciles y equívocos, no siempre es feliz: así, para *Local Government* (Gobierno, y no Administración, Local, en la letra misma del Informe Radcliffe-Maud de 1969, N^o 28, 10) para *remedies*, que evoca sin esfuerzo la vieja raíz latina, asimilada ya por la Ley de Enjuiciamiento Civil de España de 1855, no justificándose el pudor (405) de su literal traducción a una lengua que habla de los *vices* del acto; el gentilicio correspondiente a los Estados Unidos del Norte no es *américain*, siendo preferible el empleo de *angloaméricain* (195); no parece exacta la proyección del modelo británico en América Latina (404), ni siquiera a través de los Estados Unidos, en materia de jurisdicción administrativa, pues nuestro modelo, al igual que el de las Cortes polivalentes de África aquí arbitrariamente vinculadas a Francia, serían las Salas contencioso-administrativas del Tribunal Supremo de España (cfr.429); la directiva del plan indicativo es una categoría jurídica autónoma (cf. los recientes trabajos de Chillón-Medina en el "Homenaje a Sayagués-Laso" y en la *Revista de Administración Pública*, Madrid, 1969 y 1971), incluso en derecho francés, cuya asimilación forzada a las categorías de ley o de contrato no nos parece justificarse, y por ende cuya justiciabilidad no procede, como tampoco la de las circulares definitivas de una política ministerial (295); en general, el entusiasmo del autor por la fórmula francesa de jurisdicción administrativa lo lleva a exaltar sin matices al Consejo de Estado como institución (387), exaltación justificable pero con reservas; si la presentación tradicional del sistema alemán llevaba a restringir severamente la legitimación procesal activa mediante la exigencia de un derecho subjetivo, y no meramente de un simple interés (413), la evolución jurisprudencial como consecuencia de la democratización instaurada por la Constitución de Bonn de 1949, lleva, según el maestro Otto Ba-

chof, a una creciente identificación de ambos, con la consiguiente ampliación del contencioso-administrativo.

La síntesis de los temas tratados, los puntos de interés y aún de reserva planteados, enfatizan la actualidad y la calidad de estos fascículos cuya utilidad para el comparatista, para el estudiante y aun para el propio administrador, parece innecesario destacar. En particular, y es una idea cara al autor y que éste logra irradiar sin esfuerzo, este estudio comparativo de las principales administraciones de estos años setenta, contribuye a una mejor comprensión del mundo actual, a enfrentarnos con temas esenciales de nuestro tiempo, a la reiterada comprobación de que la forma en que funciona la administración es uno de los indicadores del grado de democratización de un país.

LEÓN CORTIÑAS-PELÁEZ