I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALVAREZ GENDIN, Sabino: *Teoría y práctica de lo contencioso-administrativo.* Editorial Bosch. Barcelona, 1960. 231 págs.

La Ley de 27 de diciembre de 1956 supuso un paso decisivo en la estructuración de un régimen de garantías del administrado. De ella ha llegado a decirse que «por la claridad, certeza y amplitud con que consagra la garantía jurisdiccional de los derechos particulares lesionados por la acción o inacción administrativas, puede servir de modelo a cualquier país del mundo que quiera ajustar la marcha de su Administración pública al principio salvador de la legalidad». Esto explica el especial interés de la doctrina hacia el nuevo texto y la favorable acogida dispensada.

Muchos han sido los trabajos aparecidos desde el corto espacio de tiempo que media de su publicación, tanto en España como en el extranjero. Entre ellos destacan los publicados por el profesor ALVAREZ GENDÍN.

ALVAREZ GENDÍN dedicó especial interés a la nueva Ley, ocupándose de sus preceptos y de los problemas que plantea en estudios monográficos y conferencias. Hoy nos ofrece una obra general, de inestimable valor. Porque—como dice el autor en la página 207—responde a un doble carácter: «Ha respondido —señala—a los estudios doctrinales que como catedrático viene realizando; pero a la par, la experiencia de casi un par de años de aplicación de la Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 como magistrado del Tribunal Supremo, me ha inducido en este libro a puntualizar interpretaciones jurisprudenciales, a aplaudir aciertos de la Ley y a observar yerros de la misma.»

Por estas razones, en modo alguno puede prescindirse de la obra de ALVAREZ GENDÍN cualquiera que sea el punto de vista desde el que se aborda el proceso administrativo: el estrictamente teórico de elaboración de un sistema procesal: el legislativo de corregir los posibles defectos de la manera normativa, o el práctico de la aplicación diaria de sus preceptos por magistrados y por defensores de la Administración y de los particulares.

Los principales problemas que plantea la aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1956 se encuentran tratados en estas glosas de ALVAREZ GENDÍN con el rigor y profundidad a que nos tiene acostumbrados a través de los veintitrés apartados o capítulos de la obra; se van estudiando los aspectos fundamentales del régimen jurídico de nuestro proceso administrativo, con referencia a la doctrina jurisprudencial que se ha ido dictando sobre los nuevos preceptos.

Facilitan enormemente el manejo del libro los completos índices alfabéticos por materias y cronológico de disposiciones que se incluyen al final

J. G. P.

BEGUIN, B.: *ILO and the Tripartite System* (International Conciliation), número 523, mayo, 1959.

Hay Organizaciones internacionales que han sobrevivido a la catástrofe de 1939-1945. Una de estas Organizaciones

es la OIT. Mas sobrevivir no significa en modo alguno permanencia inmutable, inexistencia de alteraciones y cambios. La OIT ha pervivido pero ha tenido que proceder a una revisión. La transformación es más honda de lo que puede deducirse de la simple contemplación del estatuto primitivo y del aprobado en Montreal. Los cambios de estructuras sociales, la incorporación en la OIT de sistemas políticos y económicos antagónicos, la intervención de los pueblos recién emancipados, son factores más que suficientes para explicarse el esperado cambio. El estudio que ahora comento aspira a centrar el interés en uno de los puntos más esenciales de la estructura de la OIT y que es de los que más se ven afectados por las transformaciones apuntadas.

La estructura del trabajo de BEGUIN es sumamente clara e incisiva. La OIT ha nacido en un clima bélico y de crisis social, de temor profundo del capitalismo ante la perspectiva de una revolución proletaria al concluir la guerra de 1914. Ha sido una fórmula ingeniosa de los ingleses, que en el año crítico de 1916, necesitados de una total movilización de las fuerzas del país, creyeron indispensable integrar en las tareas de gobierno a los sindicatos y al partido laborista. La ejecución de este programa por Lloyd GEORGE, permitió al laborista PHELAN esbozar lo que en los tratados de paz sería la OIT.

Inglaterra había necesitado hacer partícipe, protagonista de la guerra al elemento obrero. La sociedad internacional se veía obligada en 1919 a integrar a esos mismos elementos en una política de reconstrucción y de pacificación.

La representación del elemento obrero, la ampliación del sistema de seguridad colectiva al campo de lo social y de lo económico imponía desviarse un poco de las fórmulas internacionales clásicas que habían reducido el intervencionismo internacional, la gestión internacional a los Estados. Se hacía imprescindible que elementos obreros y patronales actuaran con propia personalidad en la esfera internacional. La OIT haría tangible esta apetencia. Así se explica la fórmula tripartita, que según BEGUIN no fué propiamente la consecución de un propósito, de un deseo del estamento obrero.

En la constitución, en la estructura de la OIT el elemento que más se ha destacado ha sido precisamente su carácter tripartito. Es una organización en la que están presentes los Estados, los empresarios y las organizaciones obreras más representativas. La intervención de estas fuerzas parece reproducir, en un orden muy diferente del que encarnaban las últimas cortes monárquicas, la presencia de los tres estamentos. Hay, no obstante, una analogía en el proceso histórico posterior. En las antiguas Cortes, el estamento bajo luchó por aumentar su representación hasta llegar, con el «juramento de la pelota», a erigirse en el único representante de la nación. En la OIT se ha percibido igualmente un movimiento destinado a incrementar la representación obrera en detrimento de la patronal y en modo alguno de la del Estado. En el mencionado sentido se han manifestado las delegaciones de Rusia y Checoslovaquia.

En la inicial propuesta de Inglaterra se quiso hacer de la OIT un órgano legislador. No se llegó a tanto, pero se dió un paso tan progresivo, que fueron las cláusulas de la OIT en materia de tratados el punto de arranque de toda una literatura sobre la incipiente existencia de una función legislativa internacional. La doctrina de los tratados en forma simplificada tenía en las convenciones de la OIT uno de sus bastiones más firmes. Junto a esa facultad de preparar, votar convenciones en materia de trabajo, la OIT montó un sistema de garantías, de control de la observancia de las convenciones de trabajo que ha constituido uno de los capítulos más hechos de la doctrina del control internacional.

La inclusión de Rusia en la OIT en el año 1934 forzosamente tuvo que plantear una penosa y extremadamente difícil tarea de readaptación. La OIT nacida como producto occidental, acuñada en los cerebros del sindicalismo británico, auspiciada, después, por un hombre tan ponderado como el sindicalista francés Leon JOUHAUX, respondiendo a un sentimiento sindicalista y socialista relativamente aburguesado, no estaba bien dispuesta para dar entrada a un

régimen como el soviético que discrepaba tan abiertamente en cuanto a la organización, de la empresa y del mundo del trabajo.

Las dificultades iniciales vinieron del lado empresarial que se obstinó en recusar la participación de su homónimo ruso. Mas como tal disposición no encontrara eco en la delegación obrera, ni cariño e interés en la estatal, más preocupadas por atraerse la colaboración del potencial ruso a efectos de una política internacional revisionista o de seguridad, el caso es que los patronos occidentales solicitaron se pidiera un dictamen al TPJI, que no llegó a tener efectos prácticos debido a la ulterior expulsión de la Rusia soviética del seno de la S. de las N.

El problema, no obstante, había quedado planteado y pendiente de su solución. Los empresarios estaban, por otra parte, mal situados para hacer frente a esa emergencia. Cuando años antes de la incorporación de Rusia se había planteado por la delegación obrera el problema de la representación sindical de la Italia fascista, los empresarios no habían estimado oportuno impugnarla en defensa de la carta de la Organización. Lo que de tolerable, o recomendable incluso, creían encontrar en la organización sindical fascista (incuestionablemente no independiente de las presiones políticas de un Estado totalitario), pensaban ser nocivo y destructor llegado el momento de tratarse de la representación empresarial rusa. En este caso, era la consagración de un régimen que había hecho tabula rasa de la propiedad privada; en el supuesto fascista, era, de hecho, la defensa de ese orden económico capitalista lo que justificaba las medidas draconianas en la política.

El carácter tripartito de la OIT estaba sometido a una prueba de fuerza, no sólo en función de Rusia y de los sistemas de democracia popular, sino también por el proceso incuestionable de estatalización de la economía. En muchos países el Estado procedía a montar sus empresas industriales y económicas. El Estado se hacía empresario. En otros Estados (los recién ascendidos al estatuto de la independencia) era también el Estado el que procedía a «crear» los sin-hacía ineludible plantear la representación de los intereses económicos sobre otras bases.

Por otra parte, la misión de los sindicatos obreros. En estas condiciones se venía a ser ahora bastante distinta que en otros tiempos. Del viejo sindicalismo y socialismo muy poco quedaba por ejecutar. Las clásicas reivindicaciones obreras de hecho habían sido satisfechas. Ya no era la acción oposicionista de los sindicatos lo más importante. Ahora el mundo del trabajo pasaba a incorporarse en las tareas del gobierno, y no sólo en los regímenes de democracia popular. En esta situación, su intervención en la OIT tenía que presentar otros caracteres. La OIT misma estaba llamaba a cambiar su catálogo de fines. Ahora se le abría un inmenso campo como el de la asistencia a los pueblos atrasados. Y si la misión del sindicato y de la OIT venía a ser diferente, también resultaba distinta la forma de entender la diferencia y la relación entre empresarios y obreros. Del empresario, el capitalista sólo había querido saber su condición de propietario. Del obrero, el sindicalismo sólo quiso ver su condición de víctima, de extranjero en la sociedad. Todo esto tenía que cambiar. Empresario y obrero venían a ser elementos en una tarea conjunta de creación de riqueza, de alumbramiento de un Welfare State. El empresario era el sujeto que proporciona trabajo; el obrero el que lo ejecuta. En toda organización económica existen tales elementos. La OIT tiene que acoplarse a esta nueva realidad.

En suma, un trabajo, este de BEGUIN, bien concebido, de actualidad palpitante, que incide en una temática que estimo esencial para la buena comprensión de la OIT y de la cooperación internacional en materia laboral, y que responde a una preocupación doctrinal muy intensa como puede apreciarse por la lectura del artículo de G. FISCHER «Organisation Internationale du Travail». A.F.D.I. 1955, págs. 376-382.

M. AGUILAR NAVARRO

BOUVIER, Charles: *La collectivisation de l'agricultura.* Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. París, 1958. 245 págs.

Para la doctrina tradicional marxista, la colectivización de la agricultura era un dogma que había de desarrollarse indefectiblemente en todos los regímenes comunistas. Las experiencias rusas de 1930 han hecho variar sensiblemente estas ideas, y en el momento actual los estados comunistas se limitan a considerar esta colectivización como un ideal lejano y deseable, pero que en modo alguno debe ponerse en práctica de una manera radical.

Esta modificación de criterio en material tan fundamental es el resultado de una crítica realista de la economía que ha sabido sobreponerse a una tendencia política prefabricada de influencia rusa. Los avatares de estas ideas y su realización son estudiados objetivamente en el libro de Bouvier, encuadrado en la Sección de Europa del Este, del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas.

El autor pasa revista a la política de colectivización seguida en Rusia y, a su ejemplo, en China y en las llamadas democracias populares: Polonia, Checoeslovaquia, Alemania del Este, Hungría, Bulgaria, Rumania y Yugoeslavia. En Rusia fué impuesta coactivamente una colectivización total en 1930, que se complementa por una red de Centros de maquinaria que abastece una potente industria, y permitiéndose, por otra parte, a los campesinos, una cierta propiedad privada, en pequeña escala, con cuyo producto complementan sus ingresos puramente laborales. No obstante, debido a la radicalidad y rapidez del proceso, así como a la falta de experiencia, y muy especialmente a la desigualdad del programa de inversiones de la renta nacional, siempre inclinado a favor de la industria, los resultados, tanto en el aspecto social como en el económico dejan bastante que desear.

Bulgaria ha seguido de cerca el ejemplo ruso, y China ha emprendido igualmente el camino de una radical colectivización, aunque con métodos tan diferentes que parecen augurar un completo éxito.

El resto de las democracias populares inició también este sistema, pero a la luz de las experiencias y de los fracasos, ha frenado bruscamente esta tendencia, dejando la colectivización al libre albedrío de los campesinos, con lo cual, de ordinario, apenas si el 20 por 100 de las empresas agrícolas han sido colectivizadas. En general se persigue una perfección intensiva del sistema mejor que una extensión peligrosa.

El enorme interés del libro de M. BOUVIER radica no sólo en el ponderado análisis de los hechos, sino en la información que facilita sobre datos doctrinales, políticos y administrativos, que en la Europa del Oeste, no obstante la trascendencia del tema, son escasamente conocidos.

ALEJANDRO NIETO

CHAPMAN, Brian: *Los prefectos y la Francia provincial.* Traducción española de Amparo Lorenzo-Velázquez y Eduardo García de Enterría. Estudio preliminar sobre *Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España,* por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1959. 338 págs. Colección «Estudios de Administración», núm. XX.

Muy escasos serán los temas de la Administración francesa cuyo estudio no ofrezca interés utilitario y práctico para la Administración española. El paralelismo existente entre las Administraciones públicas de ambos países determina el que ello sea así. Sin embargo, la utilidad del estudio de las instituciones administrativas paralelas de ambos países, no es siempre la misma por cuanto la semejanza entre ambas Administraciones no se mantiene por igual en todas las figuras ni en todos los temas posibles de una y otra. Por ello el estudio del tema de los prefectos en Francia, es del mayor interés para quien se preocupe por los problemas de la Administración española, ya que en pocas figuras paralelas de uno y otro país la

semejanza será superior a la existente entre nuestros gobernadores civiles y los prefectos franceses. Y esta afirmación adquiere mayor relieve sobre todo cuando es por la lectura del libro de CHAPMAN cuando los españoles podemos reafirmarnos—como pone de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo—en la diferencia sobrevenida entre nuestros gobernadores civiles y los prefectos franceses. De esta manera para los españoles, la utilidad del libro de CHAPMAN no consiste sólo en evidenciar lo que hay de semejante entre ambos oficios públicos, sino muy especialmente en cuanto nos lleva a pensar en las divergencias sobrevenidas entre ambas figuras y en las causas que entre nosotros las hayan producido.

El libro del inglés Brian CHAPMAN está escrito con un método que probablemente no hubiera sido el mismo si el libro se debiera a la pluma de un jurista francés, italiano o español sobre idéntico tema. Lo que queda dicho no es, en esta ocasión, una crítica ya que el método utilizado obliga a consignar apreciaciones interesantes y anecdóticas de los prefectos, que hubieran quedado, en gran parte, inéditas con un método más puro y jurídico, como probablemente hubiera sido el empleado por un francés, un italiano o un español. Creo que esta faceta potencia, en buena medida, la utilidad de la traducción española de un libro sobre los prefectos franceses, escrito por un inglés. Y ello es de extraordinaria importancia en un tema como el de los prefectos y el de los gobernadores civiles, por cuanto lo que son, en la realidad de la vida francesa los prefectos y en la realidad de la vida española los gobernadores, sólo puede captarse al margen del estudio dogmático o exegético de los textos legales sobre la materia. Sólo impurificando el método estrictamente dogmático con consideraciones históricas, sociológicas, incluso a veces anecdóticas, puede llegarse a captar el auténtico papel, a veces puramente catalizador y por tanto impalpable, que en la realidad de la vida desempeñan los prefectos. La única crítica que en lo metodológico podría oponérsele a este libro sea quizás no la impurificación del método jurídico, sino la ausencia de relieve de dicho método en la materia tratada.

El capítulo primero se dedica a la historia del cuerpo prefectoral comenzando por unas breves consideraciones sobre la situación de los Intendentes en el «ancien regime» y sobre los acontecimientos de la Revolución, para pasar a continuación al sugestivo aspecto de los prefectos napoleónicos (1800-1815) tiempo en el que, junto a la figura del prefecto, actúan en el departamento el Consejo General y el Consejo de prefectura. Destaca en esta fase el criterio de Napoleón para el nombramiento de los prefectos, prefiriendo hombres jóvenes (setenta y nueve de los nombrados no pasaban de los cuarenta años) y adecuando las características del prefecto a las del departamento, así como el examen de la labor realizada en esta época por los prefectos. El hondo significado administrativo que el prefecto tuvo en la época napoleónica, se perdió en buena parte en la época de Luis XVIII, Carlos X, Luis Felipe, de la segunda República, de Napoleón III y ello influyó en la tercera República. Durante ésta se examina la específica atención de los prefectos a los problemas locales en la primera guerra mundial, así como la etapa del cuerpo bajo la titularidad de Clemenceau en la Cartera del Interior. El capítulo se cierra con el examen de la época del Gobierno de Vichy y de la Liberación.

En el capítulo II se traza un esquema muy elemental de la totalidad de la Administración francesa (teoría de la Administración, los Ministerios, la posición del prefecto, las autoridades locales, los funcionarios, la administración prefectoral) para ayudar a la compresión del encaje de la figura del prefecto en la maquinaria administrativa francesa. Por lo que se refiere concretamente a la Administración prefectoral se concreta que Francia está dividida en noventa departamentos, Argelia en tres y que los departamentos de ultramar, son cuatro (Martinica, Guayana, Reunión y Guadalupe). El Departamento tiene tres subdivisiones, el Municipio, el Canton y el arrondissement al frente del cual existe un subprefecto. Al frente del Departamento se encuentra el prefecto ayudado

y el otro el jefe del gabinete que viene por dos miembros del cuerpo prefectoral uno el secretario general de la prefectura a ser una especie de ayudante personal.

La carrera prefectoral se desarrolla a través de los grados de jefe de gabinete y de subprefecto y a ambas figuras se dedican los capítulos III y IV de la obra, mereciéndose destacar en estos capítulos el estudio de la selección de los jefes de gabinete en donde se pone de relieve la progresiva evolución favorable a la ausencia de carácter político en la designación de dichos oficios.

La figura del prefecto se aborda en el último de los capítulos en el que tras el número, el estatuto legal y el nombramiento de los prefectos, se estudian los que se denominan poderes del prefecto a través de una clasificación de los mismos que el propio CHAPMAN califica de incómoda y artificial y que es la siguiente: *a)* administrador general. *b)* jefe ejecutivo del departamento y *c)* poderes personales que a su vez se subdividen en poderes de policía, poderes concernientes a la Administración de justicia, poderes de tutela y poderes sociales.

Atención especial merece el examen de la cualidad de administrador general de los prefectos franceses. Estos representan en el departamento al Estado, pero por una serie de circunstancias los funcionarios especiales de cada Ministerio en el departamento tendieron cada vez más a prescindir de los prefectos en sus relaciones con los respectivos Ministerios. El fenómeno se acrecentó con motivo de la guerra debido a que los prefectos estaban muy dedicados a los específicos problemas que de aquélla surgían. En 1949 el Ministerio del Interior devuelve a los prefectos algunas atribuciones que había recobrado de ellos e insta a los demás Ministerios a que desconcentren actividades en el prefecto y no en sus funcionarios específicos delegados en los departamentos. Los Decretos de 1953 obligaron al Gobierno a reiterar los viejos principios de la Administración francesa según los cuales el prefecto no es sólo un delegado del Gobierno sino también de todos sus ministros. Con todo no parece haberse retornado a la situación anterior a 1939 y una causa importante de ello parece radicar en la superación del área departamental para el planeamiento y gestión de muchos servicios técnicos. La lectura del libro de CHAPMAN pone de relieve en este punto la interesante polémica que se debate en Francia en torno al problema.

El carácter de jefe ejecutivo del departamento que se atribuye a los prefectos, tiene para nosotros el interés de comprobar cómo el presidente del Consejo General del departamento, no ha podido desbancar al prefecto en su función ejecutiva no obstante venirle atribuida dicha función ejecutiva a los referidos presidentes, por preceptos constitucionales. Digo que es fenómeno de interés para los españoles, por cuanto entre nosotros se ha dado el caso contrario al convertirse el presidente de la Diputación en la auténtica autoridad ejecutiva de la provincia incluso con caracteres que insinúan el cargo de gerente.

El libro termina con tres apéndices; uno que contiene la relación de los servicios administrativos del Estado situados en cada departamento, otro en el que se consignan los distritos regionales por Ministerios y un tercero, muy resumido, obra de los traductores referido a las reformas del cuerpo prefectoral producidas en 1959.

Mas al recensionar la traducción española del libro de CHAPMAN no debemos omitir dos elogios. Uno a la correcta traducción de la obra, debida a Amparo LORENZO-VELÁZQUEZ y a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA que en esta obra conjunta se sitúan en la propia línea de colaboración realizada por el matrimonio CHAPMAN en la obra por ellos traducida. La labor de la traducción ha ido a veces acompañada de unas sucintas notas, dirigidas exclusivamente a actualizar algunas citas de preceptos constitucionales con los hoy en vigor de la Constitución de 1958 y también a referencias a la reforma del cuerpo prefectoral producida en 1959. El otro elogio que no debemos ocultar es el que merece el espléndido y sugestivo estudio preliminar debido a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA.

Parte GARCÍA DE ENTERRÍA, de que los caracteres de los gobernadores civiles han ido separándose, paulatinamente, de

los propios de los prefectos como consecuencia del diferente ambiente en que han vivido las respectivas Administraciones públicas de Francia y España. Nuestros gobernadores civiles no constituyen entre nosotros una clase directiva en el sentido de la «Administrative Class» de la Administración inglesa o de los prefectos en Francia. El que ello sea así se debe al carácter prevalentemente político de nuestros Gobernadores civiles que ha hecho reducir en ellos su carácter administrativo que en un origen tuvieron. La pérdida de este carácter administrativo se ha visto confirmada con la creación de autoridades específicas delegadas de cada Ministerio en la provincia, al margen del mismo gobernador civil. Con relación a dichos funcionarios específicos delegados de los distintos Ministerios, nuestros gobernadores no pueden tener la misma supremacía administrativa de los prefectos de Francia, entre otras razones porque nuestros gobernadores civiles no tienen a su servicio la estructura burocrática suficiente para ello. Por lo que respecta a la provincia, a diferencia de lo ocurrido en Francia con el presidente del Consejo General, los presidentes de Diputación se han convertido en auténticas autoridades ejecutivas de la provincia, mientras que los gobernadores han asumido la faceta política de la Jefatura provincial del Movimiento, lo que robustece su significación casi exclusivamente política.

En su estudio García de Enterría discrepa de las recientes medidas implantadas entre nosotros para fortalecer el carácter administrativo de los gobernadores y que han sido la estatización de la Comisión provincial de Servicios Técnicos y el Decreto de 10 de octubre de 1958. Frente a esta reciente tendencia robustecedora del carácter administrativo de los gobernadores civiles, García de Enterría se pronuncia en sentido favorable hacia una preeminencia de la provincia desarrollada en gran parte sobre la intensificación de la gestión de actividades y servicios cuya titularidad corresponde al Estado, al amparo del último apartado del artículo 243 de la Ley de Régimen local. De esta manera se llegaría a unas poderosas Diputaciones provinciales mediante el ejercicio de una actividad delegada de gestión, cuya titularidad radicaría en el Estado que por ello habría de controlar el rendimiento de aquella actividad. La segunda técnica que García de Enterría defiende para nuestra Administración periférica es la fórmula de la regionalización económica que entre nosotros cuenta con el precedente inmediato, aunque frustrado en gran parte, de las Confederaciones Hidrográficas, que reúne junto a todas las ventajas de lo local la de responder a la imperiosa necesidad de la superación de las áreas municipales y provinciales, para el planeamiento y gestión de ciertas actividades administrativas económicas.

Bastará leer la apretada síntesis que anteriormente queda expuesta del trabajo de García de Enterría, para comprender que nos encontramos ante una meditación de singular relieve para la estructura de toda nuestra Administración pública y muy especialmente de la local. Siendo este estudio de García de Enterría no será necesario decir que está escrito con la brillantez, profundidad y originalidad a la que su autor nos tiene acostumbrados. No es necesario presumir de profeta para vaticinar que este Estudio preliminar por las ideas que en él se contienen, por el estilo con que está escrito y por las realidades sobre las que se basa habrá de dar mucho juego en el futuro de la Administración española.

M. F. CLAVERO AREVALO

Garreau, Roger: *Le local government en Grande-Bretagne.* París. 1959. Bibliotheque de Droit public. Tome XX. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. 246 págs.

La administración local inglesa es poco conocida en su conjunto fuera del ámbito del derecho anglo-sajón.

En Francia, concretamente, según se hace observar en el prólogo de este libro, no se había publicado a este respecto obra alguna desde la traducción en 1902 del libro de Jenks, pese a la considerable importancia que para el conocimiento

de la administración inglesa en su conjunto tienen las actividades del escalón local. Para algunos autores como Jean RIVERO y Sindney WEBB lo esencial de la actividad administrativa británica está precisamente en la esfera de que se ocupa el presente libro.

La obra que examinamos tiene el indudable mérito de haber captado y sistematizado, en lo posible, el complejo administrativo local inglés. Lo que resulta realmente interesante para el lector cuya formación mental y enjundia cultural tiene análogas raíces a las del tratadista, porque dada la radical divergencia de principios y sistemas continentales y británicos, no siempre resulta fácil para el no especialista abordar directamente el problema a partir de textos originales.

La primera parte del libro está dedicada al análisis de la evolución británica que en el estudio que nos ocupa tiene una trascendencia singular por ser el sistema insular el resultado de progresivos avances y modificaciones parciales que dejan subsistentes gran parte de las anteriores características y es causa de la actual complejidad de estructuras y funciones. Se resalta la ausencia de una definida separación de fronteras entre la administración local y la central, y como el criterio de la eficacia y de las necesidades técnicas son los únicos que imperan, al margen totalmente de los factores políticos, en la correspondiente distribución de atribuciones.

El capítulo segundo expone las fuentes del derecho aplicables a las autoridades locales, fuentes constitucionales, jurisprudenciales e internas. El capítulo tercero se ocupa de la estructura del «local government»: condados y ciudades condados, ciudades, distritos urbanos, distritos rurales y parroquias. La existencia de agrupaciones de autoridades y de colectividades superpuestas a las anteriores complica notablemente la sistematización del esquema. El funcionamiento interno de los distintos organismos, basado en la comisión, a la que tienen acceso personas ajenas a la corporación, la ausencia de poder de autoridad en el alcalde y de una organizada jerarquía tanto en el seno del organismo como en sus relaciones con el poder central, son rasgos peculiares de la administración local inglesa. Se estudian a continuación los distintos servicios encomendados con que cuenta para atenderlos.

El capítulo sexto estudia las relaciones entre las autoridades locales, el Estado y las comunidades locales. El control del Estado no tiene en absoluto carácter de tutela y se ejerce la más de las veces por medios indirectos, siendo el más importante el de tipo financiero que realizan a posteriori ciertos funcionarios estatales sobre las cuentas de las corporaciones. Pero no solamente el poder central influye sobre las autoridades locales. Estas a su vez, por medio de diferentes asociaciones, orientan en cierta manera la acción del gobierno en cuanto a la legislación que debe afectarlas.

El sistema electoral local inglés es tenido como una escuela de democracia y como tal introducido a modo de aprendizaje político en los países colonizados, en los que ha arraigado notablemente. Sin embargo, en la actualidad se nota un movimiento de apatía en el electorado que preocupa a los defensores del sistema.

Por último se trata de los regímenes especiales; villas nuevas, Escocia, Irlanda del Norte, Londres y de los nuevos proyectos de reforma el último de los cuales prevé el estudio por dos comisiones de la modificación de límites y de calificación de las agrupaciones urbanas según sus habitantes, dedicando capital interés al problema de las *conurbations* y su excesivo número de autoridades.

RAMÓN MARTIN MATEO

GONZÁLEZ BERENGUER, José Luis: *El industrialismo de las Corporaciones locales.* Prólogo de GARRIDO FALLA. Madrid, 1930. Págs. 170.

No hace mucho tiempo, al prologar otro libro de José Luis GONZÁLEZ BERENGUER—«La actividad de policía en la esfera municipal»—, destacaba el importante giro de la doctrina española al estudiar el Derecho administrativo, y señalaba como un exponente del mismo la obra de GONZÁLEZ BERENGUER, en la

que se enfrentaba con una de las parcelas de nuestro Ordenamiento jurídico: la regulación de la policía municipal en el Reglamento de servicios de las Corporaciones locales.

Hoy nos ofrece otro logrado trabajo, sobre otra de las partes de aquel Reglamento: la referente a los servicios municipales. En la misma línea del más depurado rigor metodológico, GONZÁLEZ BERENGUER ha sabido lograr una exposición sistemática de aquellos preceptos a la luz de la jurisprudencia. De aquí, como entonces dije, la utilidad de la obra. No por no ser doctrinal, sino precisamente por serlo, en el verdadero sentido de la expresión.

GONZÁLEZ BERENGUER ha sabido configurar correctamente instituciones, como la municipalización y la provincialización de los servicios, acerca de las cuales ha existido no poca confusión entre los autores. Aunque sólo fuera por esto, su nuevo libro ya sería merecedor de los mayores elogios. Pero, además, es que el mismo supone una visión completa y certera de una de las más importantes parcelas de nuestro Derecho administrativo local.

Nada más expresivo que las siguientes palabras del prólogo de GARRIDO FALLA para comprender el significado del libro que damos noticia: «Sorprende—dice—descubrir la facilidad literaria con que el autor transforma en ideas las experiencias diariamente adquiridas en el ejercicio de la función secretarial; pues este libro representa la culminación de una ya larga serie de publicaciones. Esto demuestra, una vez más, la importancia que la preparación teórica tiene para el desempeño de las funciones administrativas prácticas y cabalmente debemos de felicitarnos de que este libro sea una armoniosa síntesis de la experiencia y preparación que en el autor se ensamblan.»

J. G. P.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ARMINISTRACIÓN LOCAL: *Planes de Urbanización de Ciudades Española* (II. Ciclo de Conferencias). Madrid, 1960. 126 páginas; 2 planos.

El Instituto de Estudios de Administración Local ha editado las conferencias pronunciadas en el Segundo ciclo sobre Planes de Urbanización de Ciudades Españolas (el primero tuvo lugar en 1946). Los alcaldes de Valencia, Cuenca, Cádiz, Córdoba y Granada—la conferencia de este último limitada a una reseña periodística de la misma—y un concejal del Ayuntamiento madrileño, examinaron aspectos diferentes de los problemas que la urbanización de estas ciudades, tan distintas entre sí, suscitan en estos momentos. En Valencia las dificultades más arduas nacen de los servicios de alcantarillado y transportes urbanos, y de la ordenación interior de una ciudad asfixiada por el ferrocarril y sometida a los rigores a veces calamitosos del Turia. En Cuenca, en cambio, la actividad municipal parece orientada en general al respeto y conservación de las características monumentales y paisajísticas de la ciudad, sin que existan mayores dificultades ni propósitos de mayor ambición. Cádiz, repuesta ya de la catástrofe de 1947, tiene una tradición municipalizadora que está alcanzando en estas fechas una amplitud poco común entre nosotros, donde se ha hecho un uso relativamente escaso de las facultades que en este sentido concede la Ley a las Corporaciones Locales, Viviendas, Central lechera, farmacia, teatros, instalaciones playeras, agua y electricidad, son servicios cuya gestión corre a cargo del Municipio gaditano.

El concejal representante del Ayuntamiento de la capital trazó una semblanza histórica del urbanismo madrileño y de los instrumentos legales con que se cuenta en la actualidad para la reforma interior y el ordenado crecimiento de la villa. A pesar de su aparente generosidad, toda actuación que quiera ser realmente eficaz queda supeditada a la Carta especial en estudio, especialmente deseada en materia financiera.

Por último, el alcalde de Córdoba pasa revista a la situación actual comparándola con la de treinta y cinco años atrás, después de una breve y lírica introduc-

ción histórica. Con una acertada administración y el uso de diecisiete presupuestos extraordinarios, Córdoba ve hoy resueltos o en vías de solución los problemas con que se enfrentaba, alguno de ellos con caracteres de suma gravedad, como los de abastecimiento de aguas y alcantarillado.

Sería ingenuo pedir más a estas conferencias de lo que nos ofrecen, es decir una visión subjetiva y de conjunto sobre cada una de las ciudades consideradas. Pero su recopilación en un tomo muy manejable y de fácil lectura resulta sin duda un acierto y permite asomarse con todas garantías a los problemas, preocupaciones y técnicas de gobierno de algunas capitales representativas en la actualidad. Es de esperar que el Instituto de Estudios de Administración Local cumpla el propósito que anuncia el profesor RUIZ DEL CASTILLO en su Prefacio al volumen que comentamos—de hacer seguir a este segundo ciclo de conferencias, otros nuevos, a menores intervalos de tiempo del que separó a éste de su predecesor.

M. P. O.

JIRÓN VARGAS, Enrique; MERY BRAVO, Sergio, y SARIC PAREDES, Alejandro: *La contencioso-administrativo.* Editorial Jurídica de Chile. 1959. 247 páginas.

El art. 87 de la Constitución de Chile dispone: «Habrá tribunales administrativos formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas, y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes. Su organización y atribuciones son materia de ley.»

Sin embargo, pese a este claro y concluyente precepto, lo cierto es que no se ha dictado en Chile la ley que organice una jurisdicción administrativa. Existen, sí, para determinadas materias administrativas, órganos jurisdiccionales o seudojurisdiccionales; pero falta una jurisdicción administrativa común. Ante esta situación, se ha llegado a decir que «provoca en muchos casos la indefensión de los particulares que no pueden recurrir ante los tribunales ordinarios que carecen en general de competencia para conocer de la mayor parte de los actos de autoridad en que el poder administrativo actúa en el ejercicio de atribuciones privativas y excluyentes» (1).

Esto explica el extraordinario interés que para la doctrina chilena ofrece el estudio de los problemas procesales administrativos. De aquí el acierto de la tesis de que hoy damos noticia, realizada en el Seminario de Derecho público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, bajo la dirección de Enrique CIMMA, maestro indiscutible del Derecho administrativo chileno, que une a su formación universitaria la experiencia de muchos años al servicio de la Contraloría General de la República.

SILVA CIMMA, consciente de la enorme transcendencia de la implantación de una jurisdicción administrativa, ha encauzado los trabajos del Seminario hacia tema tan sugestivo, culminando en una obra plenamente lograda.

Dada la situación de la legislación chilena, el trabajo forzosamente tenía que comenzar por un planteamiento general de los problemas del «contencioso-administrativo», ofreciendo una información muy completa del panorama del Derecho comparado, que los autores demuestran conocer, para terminar con un completo estudio de las posibilidades de una regulación de la jurisdicción administrativa chilena.

Con un depurado manejo de elementales nociones procesales (lo que todavía no es muy frecuente entre los tratadistas del contencioso-administrativo) y demostrando conocer perfectamente la doctrina administrativa tradicional, JIRÓN, MERY y SARIC, llegan a soluciones en líneas generales aceptables, que creemos no dejarán de ser tenidas en cuenta en el momento que se decida dar cumplimiento al art. 87 de la Constitución.

Termina la obra con un apéndice sobre un proyecto de ley presentado al

(1) SILVA CIMMA: *Derecho administrativo* (apuntes de curso), 1953, tomo IV, página 420.

Congreso por el que se crean los tribunales administrativos, al que se señalan una serie de objecciones, que parecen fundadas.

J. G. P.

KERSELL, John E.: *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation.* Stevens and Sons. Londres, 1960. 178 págs.

El problema del control de la legislación delegada sigue contando entre los principales de la esfera político-administrativa. Admitida ya como condición necesaria de buen gobierno la necesidad de conceder potestades legislativas al ejecutivo, incluso en países tradicionalmente tan reacios a ello como la Gran Bretaña, es evidente que tal concesión ha de someterse a una supervisión cuidadosa que asegure el correcto uso por la Administración de una función que no es típicamente suya, desde la perspectiva, sin embargo, del bien común y de la garantía del administrado más que desde la del respeto a la división de poderes, que, en definitiva, nunca dejó de ser una teoría sin demasiado reflejo en la práctica.

Es bien sabido que la vigilancia de la legitimidad de la legislación delegada puede efectuarse bien mediante un control parlamentario—no siempre anterior a la promulgación de la norma—que es el sistema británico que estudia KERSELL a través de sus aplicaciones en Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, bien judicialmente, en cuyo caso puede hacerse antes—como en los Estados Unidos a través del examen de su constitucionalidad—o después, como es corriente en los países de influencia francesa. En el caso británico, si bien la cámara de los Lores tiene funciones judiciales, no es en aplicación de estas funciones por lo que puede revisar la legislación ejecutiva, sino como cámara superior del Parlamento, teniendo igualmente potestades revisoras la Cámara de los Comunes. El sistema de revisión ofrece notables diferencias de forma en los países que se estudian en la presente obra, pero responde en todos ellos a una concepción sustancialmente idéntica, que permite un tratamiento de conjunto.

Lógicamente, el sistema de supervisión parlamentaria parece el más aceptable y el de mayor garantía, aunque sólo fuese por el sencillo razonamiento de que el uso que los órganos delegados hacen de sus atribuciones nadie mejor que el órgano delegante puede juzgarlo. La remisión a la tercera esfera de poder, la judicial, es un contrasentido, salvo que se acepte su posición de superioridad sobre las otras dos funciones, como se ha mantenido en el caso de los Estados Unidos. Ahora bien, en la práctica el sistema, tal como se encuentra establecido en Gran Bretaña y en los países de la Commonwealth, ofrece de hecho unas garantías mucho menores. Por vía de ejemplo, la mitad de las normas promulgadas por el ejecutivo en uso de facultades delegadas en Gran Bretaña, no son puestas en conocimiento del Parlamento; un 15 por 100 lo son, pero sin que la notificación de su promulgación tenga efecto alguno o conceda al Parlamento posibilidades de supervisión o modificación; un 30 por 100 son notificadas a la vez que entran en vigor, pero el Parlamento puede anularlas en los cuarenta días siguientes, período de tiempo que no siempre es suficiente para poder adoptar una resolución idónea; y tan sólo un 3 por 100 requieren la aprobación parlamentaria para su validez. En múltiples ocasiones, sobre todo cuando la mayoría gobernante no era demasiado sólida, los debates eran planteados por la oposición no en razón de la materia, sino como medio de hostigar y esterilizar la actividad gubernamental.

Sin embargo, el sistema de control parlamentario ofrece una serie de ventajas no despreciables como supervisión del conjunto del actuar parlamentario, que el sistema judicial latino no puede pretender. Hay que tener en cuenta que, para la mentalidad británica «legislación delegada» supone no sólo lo que nosotros entendemos como tal, sino en general toda la potestad reglamentaria de la Administración—lo que justifica los porcentajes antes mencionados—. El control parlamentario ofrece así las posibilidades no sólo de fiscalizar la adecuación entre la norma delegante y delegada, sino tam-

bién los criterios de oportunidad y discrecionalidad que los Tribunales no siempre están en condiciones de apreciar. A menudo las cláusulas generales de habilitación contenidas en nuestras leyes en favor de los órganos administrativos «para dictar las normas de desarrollo y aplicación» de las mismas constituyen cheques en blanco que revisten a órganos ejecutivos—a veces incluso de jerarquía media—con auténticas facultades legislativas. Por otro lado, el abuso en la promulgación de reglamentos, mal general de nuestra época, conduce a la redacción de textos superfluos, inútiles o ridículos—como la «Orden de regulación de colas» *(Formation of Queues Order)* que el profesor CARR cita en el prólogo al libro de KERSELL y de la que no sería difícil hallar ejemplos casi en cada ejemplar del *Boletín Oficial del Estado*—que un control parlamentario bien llevado puede evitar.

En conjunto, la obra reseñada es más un instrumento de trabajo por la documentación que su carácter comparativo la hace aportar, que un estudio definitivo de un tema tan transcendente. Pero para quien desee ahondar en la materia ofrece datos muy recientes, sobriamente expuestos y comentados a lo largo de una sistemática bien llevada, y como tal es sumamente valiosa y elogiable.

M. P. O.

LEACH ALBERT, Federico: *Las contribuciones especiales en la esfera local* (Estudio jurídico y financiero de la institución en el Derecho español y comparado). Ed. Ochoa. Logroño, 1960. 272 págs.

Dentro del sistema fiscal español, y dotada de una serie de singularidades de especial interés aparece la institución de las contribuciones especiales posiblemente una de las que permite a través de su correcta aplicación acercarse más al ideal de justicia en el aspecto de las cargas públicas, si bien su aplicación se encuentra condicionada, por su misma naturaleza, a aquellos supuestos de actividad administrativa que da lugar a la obtención de un beneficio concreto e individualizable en relación a persona o personas determinadas. Ahora bien, tal institución que, como pone de relieve LEACH, ha sido trasplantada con defectos de origen que se han hecho más manifiestos fuera del ambiente en que nació, precisa, para su correcta adecuación a la finalidad que persigue, de modificaciones importantes en su actual normativa. Y, a poner de relieve tales defectos, al mismo tiempo que a indicar las soluciones que se estiman más convenientes, está dedicada esta obra.

Para ello, divide su estudio LEACH en tres partes, la primera de las cuales comprende una serie de consideraciones teóricas sobre las contribuciones especiales. Su concepto, clases y fundamento jurídico, se analizan detenidamente, manteniendo el autor en lo que a ello se refiere, una posición que, en cierto modo, condiciona sus posteriores asertos: la de que cabe admitir que, en ocasiones, las obras que dan lugar a la imposición de contribuciones especiales, persiguen de modo directo e inmediato la satisfacción de determinadas necesidades particulares, de las que, lógicamente, resulta un mayor grado de bienestar general. Naturalmente, tal teoría es susceptible de discusión; admitirla implica afirmar que en ocasiones la Administración se convierte en gestor de negocios ajenos, no ya para la satisfacción de necesidades generales, sino para atender intereses particulares: quizá por ello, se hace difícil aceptarla íntegramente, tanto por lo que en sí supone de inserción de la actividad administrativa y justificación de la misma acudiendo a una figura de derecho privado en modo alguno necesaria, así como de ampliación de tal actividad haciendo inoperante en ocasiones el criterio del interés general como presupuesto y finalidad primaria, al sustituirlo por el de atención a un fin concreto particular que sólo de modo derivado, y por la misma naturaleza de las cosas, lleva a la obtención de una mejora general cuanto por los resultados de su aplicación concreta en lo que respecta a la fijación de las cuotas por incremento de valor de los inmuebles: si, por una parte, el sistema establecido vistos los resultados a que en la práctica conduce, no parece aconsejable y por otro

lado, se admite la posibilidad antes señalada, es indudable, para LEACH que cuando se intenta efectuar una obra que reporta de modo inmediato y directo beneficio para los particulares, deben ser ellos mismos quienes, debidamente agrupados, decidan acerca de la conveniencia de la misma y de los beneficios que para ellos supone. Verdaderamente y sin perjuicio de que en la práctica pudiera resultar un sistema adecuado, teóricamente al menos, cabe oponer, a nuestro modo de ver, serias objeciones al mismo, objeciones, algunas de ellas, tenidas en cuenta por el autor de la obra que comentamos.

Pero cualquiera que sea el criterio que se mantenga, subsiste el interés del trabajo de LEACH, tanto en esta parte cuanto en las dos que lo completan. En la primera de ellas se estudia el problema concreto de las contribuciones especiales en la Administración local española y de modo esencial, la dualidad de contribuciones establecida en el artículo 451 de la Ley de Régimen Local: La distinción entre lo que puede considerarse aumento de valor y lo que es beneficio especial, la dificultad de deslinde de ambos conceptos, la frecuencia con que, por ello, se da lugar a doble imposición y, en suma, la imposibilidad de entender aumento de valor y beneficio especial como términos radicalmente separados, la lleva a mantener la improcedencia de tal diversificación fundada en una interpretación errónea de dichos términos que, en las «special assessments» americanas inspiradoras de nuestra normativa, no son más que dos modos de repartir los costos de las obras y que han pasado en España a convertirse en dos contribuciones distintas y superpuestas. Pero ello no excluye la necesidad de analizar su naturaleza y características y tal hace LEACH, quien se ocupa de las instalaciones o servicios que puedan dar lugar a la imposición de contribuciones especiales, la financiación de servicios públicos a través de las mismas, tanto en su instalación como en su mantenimiento, la determinación del sujeto pasivo de las contribuciones y cuantos problemas se plantean en la vía de recursos contra los actos administrativos dictados como consecuencia de tales contribuciones.

La obra se completa con una última parte en la que aparece recogida la normativa vigente, en relación con las contribuciones especiales, en diversos países europeos y en Estados Unidos.

MIGUEL TEJERINA PEDRUELO

M. BLAKE, Nelson: *Water for the cities*. Syracuse University Press (Maxwell School Series). Siracusa, 1956. 340 págs.

El problema del abastecimiento de aguas a las grandes ciudades, tan complejo de por sí, cobra dificultades máximas y peculiares cuando se trata de comunidades urbanas en trance acelerado de crecimiento. El *boom* que en este sentido representan buen número de las actuales metrópolis estadounidenses ofrece un espectáculo inigualable e increíble para el préstamo. En nuestros días, el caso de los Angeles, que posiblemente bate todas las marcas de vertiginosidad en su expansión, exige, con las cada vez mayores posibilidades de la técnica moderna, la consideración de soluciones auténticamente fabulosas, como la captación de corrientes de aguas a mil kilómetros de distancia, o la desalinización del mar, como únicas posibilidades de subsistencia.

La obra que reseñamos está referida, sin embargo, a un período temporal comprendido entre los años de 1790 y 1860, y especialmente se constriñe a los casos concretos de Filadelfia, Nueva York, Baltimore y Boston. En 1790, Filadelfia era la más importante de estas villas, con 42.000 habitantes frente a los 33.000 de Nueva York y los 18.000 de Boston, pero a pesar de sus escasas proporciones, no contaban con un sistema de abastecimiento de aguas adecuado a sus necesidades. Los resultados no fueron sino los que cabía esperar: en 1776 la cuarta parte de Nueva York fué pasto del fuego; en 1793, la fiebre amarilla causó cuatro mil muertos en Filadelfia, y su reaparición cinco años más tarde añadió a esta cifra la de 3.500 en la misma ciudad, y otros 2.000 en Nueva York. Una de las causas

de estos estragos era la carencia total de un alcantarillado efectivo. Todavía en 1832 el *New York Evening Post* decía que la ciudad era «un establo de Augias que dudosamente podrá limpiarse de otra forma que como el primero, haciendo pasar un río por él».

Junto al dato estadístico que la perspectiva histórica tiñe de anécdota, Nelson BLAKE pone un especial cuidado en el aspecto jurídico-económico, y en el no menos fundamental factor humano, destacando debidamente la eterna lucha entre los «visionarios» creadores de proyectos «absurdos» y los positivistas y eternamente satisfechos con el estado de las cosas. Con diferencias parciales, pero en conjunto con una evidente uniformidad, Filadelfia, Boston, Nueva York y Baltimore, fueron resolviendo un problema que su propio e incesante desarrollo convertía en hidra de cien cabezas. La obra de BLAKE, escrita con buena documentación y un estilo de lectura sumamente agradable, se detiene, como hemos dicho, en 1860, si bien la evolución posterior queda brevemente —tal vez demasiado—resumida en el último capítulo bajo el expresivo lema de «A la busca de nuevas fuentes». La lectura de las medidas restrictivas que hubieran de aplicarse en Nueva York en 1949—entre otras, prohibiéndose el lavado de automóviles e instituyéndose los «Jueves Secos» en los que se recomendaba a los caballeros que no se afeitasen—suenan con resonancia muy próxima en nuestros oídos.

Obra, en resumen, de historia de un servicio público por excelencia, su interés corre parejas con su amenidad. Algunos grabados contemporáneos terminan de dar el sabor de época correspondiente que se desprende ya de la lectura del texto.

M. P. O.

MAASS, Arthur, editor: *Area and power*. Glencoe, Illinois. The Tree Press. 1959. 221 págs.

La obra se compone de un conjunto de trabajos realizados por varios profesores y especialistas pertenecientes a prestigiosas instituciones y universidades norteamericanas, sobre temas relacionados con administración local y división de poderes.

La aportación de Arthur MAASS titulada *División de poderes: un análisis de áreas*, estudia las diversas formas de división del poder de gobierno, contraponiendo la división de poderes central, «capital división of powes» y la espacial «areal división of powers».

Unas y otras fueron realizadas en términos de proceso, función o constitución y a su vez pueden ser compartidas o exclusivas de los respectivos ámbitos local y central. Para la comprensión de estas cuestiones publica un ingenioso organigrama que, como es lógico, dada la complejidad de la materia no tiene más que un valor relativo y orientador. Analiza las causas de tipo histórico por las que los tratadistas han dado mayor preferencia al análisis de la división central de poderes. Como poderes entiendo los de gobierno cuya relación estudia también con las extragubernamentales que funcionan en toda comunidad. Para este autor los criterios básicos de toda división de poderes son aquellos valores que la sociedad en un momento histórico determinado quiere realizar. Para nuestro tiempo señala como tales, y en esto es seguido por los otros colaboradores de la obra, libertad, igualdad y bienestar.

El siguiente estudio *Algunos criterios para una propia división de poderes gubernamentales por áreas*, de Paul Y. CRISAKER, es quizá el más interesante de los englobados en el *simposium* que nos ocupa. Tales criterios son: *a*) que la asignación de poderes abarque el total de las funciones gubernamentales; 2) el óptimo número de niveles de gobierno parece ser el de tres; 3) las unidades o áreas componentes deberían tener suficiente diversidad de intereses entre sus miembros para asegurar la controversia y debate; 4) los componentes no deberían ser representados como tales en las legislaturas de más alto nivel; 5) las relaciones intergubernamentales, deberán ser de cooperación, existiendo un proceso para resolver litigios. El autor pone en entredicho el futuro de los actuales estados americanos en favor de las grandes urbes que existen en su seno y que

califica de *metro government*. Plantea asimismo la cuestión de si las actuales circunstancias no impondrán una concentración de poder en pro de la realización de un cuarto valor comunitario, la seguridad.

División de poderes en áreas metropolitanas, de Roberto C. WOOD, expone la situación de las actuales urbes norteamericanas en las que al parecer se han impuesto criterios instrumentales de eficiencia con grave perjuicio de los valores puramente políticos. Enjuicia sombríamente los resultados obtenidos por la dispersión de poderes funcionales que se da en un sentido y la concentración paralela en otro con fines exclusivamente administrativos lo que ha supuesto en muchos casos la pérdida del sentido comunitario y la ausencia de controles efectivos en el ejecutivo.

Los estados como componentes en una división de poderes por áreas, es el título del siguiente capítulo debido a York WILLBREN. Pone de manifiesto el declive relativo de los estados americanos como consecuencia de la mayor vitalidad de los otros dos niveles, nacional y urbano. Analiza las posibles causas entre las que cuenta artificialidad de límites, falta de visibilidad de su política, mayor influencia en este nivel de grupos de presión y una mayor importancia dada por los estados a libertad que a bienestar.

J. Stefan DUPRÉ examina la situación actual de Canadá en términos de administración local caracterizada por una parte por firme federalismo y sujeción de las ciudades a los estados. Como experiencia nueva es interesante la iniciada en Toronto y que puede conducir al nacimiento de ciudad federal que prevén muchos autores para el futuro.

Stanley HOFLMAN y Samuel P. HUNTINGTON estudian respectivamente las aportaciones realizadas en estas materias por los escritores franceses desde BODIN a HAURIOU y por los «padres» de la constitución americana.

Cierra el libro un curioso y profético trabajo debido a H. G. WELLS en el que ponía de manifiesto a los socialistas fabianos que pretendían la municipalización de servicios, lo inadecuado de las unidades de administración local existentes en aquella época en Inglaterra, abogando en consecuencia de la unión en una gran circunscripción de los espacios urbanos donde el hombre medio suele vivir y trabajar, con el fin de resucitar el espíritu comunitario.

R. MARTIN MATEO

NARBEL, Claude: *Les Droit acquis des fonctionnaires (en droit suise, en droit allemand et en droit français)*. Nouvelle Bibliotheque de Droit et de Jurisprudence. Lausanne, 1957 135 págs.

Si hay en nuestra patria algún concepto jurídico, que pueda dar al traste con los intentos de una reforma en la función pública, es precisamente el errado concepto que sobre los derechos adquiridos de los funcionarios tienen algunos tratadistas y la casi totalidad de los funcionarios. La aplicación del concepto no sólo se acostumbra a realizar con respecto al derecho al suelo o a los derechos pasivos, sino que con la misma frecuencia y con idéntico convencimiento es frecuente la aplicación y uso del concepto de derecho adquirido para la defensa de esas patológicas y cada día más frecuentes en nuestra patria, manifestaciones que, en el derecho de la función pública constituyen las compatibilidades y las tasas para funcionarios. Una reforma de la función pública, para que pueda creerse en su seriedad, ha de suponer la inmediata vigencia de sus soluciones sin que se respeten los privilegios de funcionarios o cuerpos cualificados, empeñados en dar apariencia de legitimidad a sus situaciones mediante el indebido manejo del concepto de derecho adquirido. Por eso el libro de NARBEL puede ser de gran utilidad para los redactores del proyectado Estatuto de Funcionarios por exponerse en él las honestas soluciones que en este punto ha llegado el Derecho europeo. Sólo partiendo de una aplicación restrictiva del concepto del derecho adquirido podrá conseguirse esa aspiración elemental de nuestra reforma administrativa, en su mayor parte reforma de la fun-

ción pública, consistente en hacer desaparecer las desigualdades entre los funcionarios y la prevalencia y apoyo en la función pública para la consecución de fines personales, *fenómeno degenerativo* que cada día aumenta en determinados cuerpos del Estado.

En el primer capítulo del libro se contiene, bajo el epígrafe general de «*Nociones preliminares*», aparte de algunas consideraciones sociológicas sobre la posición de los funcionarios, el concepto de derecho adquirido. Su origen lo señala el autor en Alemania donde surge por oposición en la Edad Media a los *iura connata*, con los que forma la esfera jurídica particular sustraída a la acción del príncipe. Con la aparición del legislativo todopoderoso, consecuencia del positivismo jurídico del siglo XIX, la institución pierde su substancia. Sirve primeramente para resolver los problemas de aplicación de las leyes en el tiempo oponiéndose el concepto al de simples espectativas. Más recientemente en Alemania el concepto viene a ser en cierto modo asimilado al de derecho público subjetivo definido también por oposición al derecho reflejo. Para el Tribunal Federal Suizo el concepto de derecho adquirido sirve para designar todos los derechos patrimoniales que componen la fortuna del individuo y que son protegidos por la garantía constitucional de la propiedad. Algunos de los derechos patrimoniales de los funcionarios entran dentro de la categoría de derecho adquirido y pueden ser beneficiados por su protección por el hecho de que este tribunal para caracterizar el derecho privado el criterio determinante de este que adopta, no es el del fondo de la relación de derecho, sino el sujeto activo, en tanto que beneficiario privado del derecho en causa. Esta es la razón de que algunos derechos patrimoniales de carácter público puedan indirectamente beneficiarse de la garantía constitucional de la propiedad.

En el capítulo II, en el que estudia el autor la cuestión en Alemania, comienza con unas consideraciones históricas en las que señala la importante posición adquirida por la burocracia en el Imperio y las tentativas de la Social-Democracia a partir de la primera guerra mundial para acabar con la posición de los funcionarios. Es la reacción de éstos contra tales tendencias la que origina las normas contenidas en la Constitución de Weimar de 1919 que intentan calmar los temores de los funcionarios y a salvaguardar sus derechos. El artículo 129 de ésta establece que «los derechos adquiridos de los funcionarios públicos son inviolables». La interpretación primera de este precepto centrada en mayor grado sobre los derechos patrimoniales, únicos derechos protegidos por una acción ante los tribunales ordinarios, entiende que éstos pueden ser modificados por ley ordinaria únicamente en sentido favorable, pues al estar protegidos por la Constitución los derechos de los funcionarios el legislativo ordinario no podía atentar contra ellos, necesitándose, por consiguiente, para su restricción una ley votada por la mayoría constitucional de los dos tercios. Con esta mayoría, la Ley de 20 de mayo de 1920, aprobada por el Parlamento de Weimar, reduce los emolumentos de todos los agentes del gobierno, reservando al legislador por una cláusula la posibilidad de introducir nuevas modificaciones en la Ley, suprimiendo esta cláusula la reserva de exigencia de la mayoría cualificada. Expone el autor la discusión en torno a la constitucionalidad de esta cláusula, la justificación de la misma por JELLINEK, las decisiones del Tribunal del Imperio, la tesis conciliadora de GIESE que reduce la protección constitucional al derecho del funcionario a una «entretenien convenable» y la de Carl SCHMITT de la «garantía institucional», que unidas a las graves circunstancias económicas, motivadoras de decisiones gubernamentales limitativas de los derechos de los funcionarios, redujeron el ámbito de la garantía constitucional en cuanto protectora de los derechos adquiridos. La ley fundamental de la República Federal alemana no contiene ninguna norma sililar al precepto citado de la Constitución de Weimar. Se limita a señalar en el artículo 133 que los poderes públicos serán confiados a agentes ligados al Estado por una relación de derecho público y que su estatuto debe permanecer conforme a los principios fundamentales de la institución. Este precepto parece es-

tar influenciado por la teoría de SCHMITT y en la actualidad se entiende que este precepto constituye una norma de derecho objetivo, simple prescripción para el legislador, sin que sea posible reconocer al funcionario un derecho personal e inmediato a la intangibilidad de sus ventajas.

En el capítulo tercero se estudia el problema en el Derecho francés. Después de señalar una evolución social de la función pública de signo contrario a lo acontecido en Alemania, pues la historia de la función pública francesa se caracteriza por una serie de reivindicaciones para la obtención de derechos, el autor analiza la naturaleza de la relación entre el agente y la Administración. El contrato civil sirvió, primero, como explicación para esta relación, y después el contrato administrativo, hasta que se abren paso las concepciones de la escuela realista caracterizando la situación de los funcionarios como un *status* legal y reglamentario, como una situación jurídica objetiva. Este principio firmemente acreditado en Francia por los publicistas ha sido igualmente adoptado por la Ley de 5 de octubre de 1946. «El funcionario—dice el artículo 5—se encuentra respecto a la Administración en una situación legal y reglamentaria.» No ha sido distinta la posición jurisprudencial del Consejo de Estado que ha admitido la posibilidad de la modificación para el futuro de los derechos de los funcionarios. Sin embargo, después de cumplido el servicio, el derecho del funcionario es considerado como intangible, es un derecho adquirido. La mayor parte de la doctrina había ya establecido esta diferencia en la situación jurídica del funcionario antes y después del servicio, suponiendo una transformación de una situación jurídica objetiva en una situación jurídica subjetiva. Incluso los sueldos y pensiones, pueden ser reducidos si una ley se declara aplicable con carácter retroactivo, pues el principio de no retroactividad de las leyes no tiene rango constitucional y por ello no tiene por qué respetarlo el legislador. Los Decretos-leyes de 1934 y la Ley de 1936 son ejemplos de la aplicación de esta doctrina. Sólo un precepto reglamentario es atacable por la vía del *recurso por exceso de poder ante el Consejo de Estado*. Una excepción a lo expuesto la constituyen los funcionarios contractuales ligados por un contrato administrativo y que constituyen una categoría intermedia entre los funcionarios propiamente dichos y los empleados industriales y comerciales del Estado. Los derechos así constituidos permanecen independientes de la legislación en vigor. Constituyen derechos adquiridos.

Los capítulos cuarto y quinto los dedica el autor al estudio del problema en Suiza, analizando en este último la relación del concepto del derecho adquirido con el problema de la estabilidad de la situación de los funcionarios. A fin de no extendernos más, en esta ya demasiado larga reseña, señalaremos que la doctrina del Tribunal Federal es sensiblemente análoga a la del derecho francés: «El funcionario se encuentra —dice el autor—en una situación legal y reglamentaria, determinada por unas reglas de derecho objetivo, respecto a cuyo mantenimiento no se le reconoce protección alguna; toda modificación de las normas estatutarias le es inmediatamente aplicable, sin que el Estado tenga obligación de compensar, mediante indemnización, el perjuicio que de esta modificación pudiera derivarse.» Creemos también oportuno reseñar el planteamiento y resolución que Claude NARBEL hace sobre la posible conceptuación de la compatibilidad concedida al funcionario para el ejercicio de actividades privadas como derecho adquirido: «Es un principio esencial de la noción de función pública en nuestros días que el funcionario se debe enteramente a su función. Las leyes admiten que en determinados casos el legislador atribuya a la autoridad competente para el nombramiento la posibilidad de autorizar a los funcionarios a ejercer alguna actividad particular o a cumplir alguna tarea pública fuera del ejercicio de sus funciones. Estas autorizaciones no comportan derechos adquiridos y pueden ser suprimidos en cualquier tiempo y supuestos por el legislador.»

Concluimos recomendando el libro de Claude NARBEL no sólo por la claridad de exposición, el perfecto orden con que se tratan todas las cuestiones plan-

teadas y su buena y discreta impresión, sino también por la trascendencia del tema del derecho adquirido del funcionario en nuestra patria que, a la hora de inaplazables reformas, puede convertirse en un obstáculo, que maliciosa y hábilmente manejado, deje, sin efecto alguno, los mejores deseos del legislador.

JOSÉ RAMÓN PARADA VAZQUEZ

NAVA NEGRETE: *Derecho procesal administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1959. 365 págs.

No hace mucho tiempo que los problemas que planteaba la impugnación jurisdiccional de los actos administrativos se estudiaban por los administrativistas de espaldas a la técnica procesal. El «contencioso-administrativo» no era más que un capítulo del Derecho administrativo. Sin embargo, unos cuantos, no muchos, se dan cuenta de que la institución a través de la cual se dirimían los litigios administrativos por un órgano independiente de la Administración, en un proceso. Una especie de proceso, como especies del mismo concepto común eran el proceso civil y el proceso penal. Y empezaron a surgir monografías en las que, en este punto de partida, se llegaba a resultados que jamás se hubieran conseguido con técnica administrativa.

En la etapa inicial, no se obtenían la mayoría de las veces, todas las consecuencias que de la correcta tesis de que se partía podían esperarse. Pero lo cierto es que, poco a poco, la tesis fué aceptándose y hoy podemos afirmar que no existen oposiciones fundadas a la misma.

Ahora bien, si en el campo de la monografía el Derecho procesal administrativo cuenta con aportaciones numerosas, muchas de ellas valiosísimas, las obras generales constituyen la excepción. De aquí que todo intento con esta finalidad merezca por adelantado la más calurosa acogida.

NAVA NEGRETE, consciente de que el contencioso-administrativo es un auténtico proceso, se ha lanzado a la nada fácil tarea de construir un Derecho procesal, dificultad que se ve grandemente aumentada al referirse al Derecho mejicano, ante la situación legislativa de aquel país. Sin embargo, pese a las dificultades iniciales, NAVA NEGRETE ha llegado a resultados francamente aceptables.

Después de estudiar con carácter previo los recursos administrativos, dentro de los medios de control de la juridicidad de los actos administrativos, a que dedica el título primero de la obra, en el título segundo se ocupa, propiamente, de los problemas que el proceso administrativo plantea en dos capítulos.

El *capítulo primero se refiere, en general*, al proceso administrativo. Aunque a veces, maneja con cierta impropiedad algunos conceptos procesales, hay que reconocer que ofrece un buen resumen de los problemas generales del proceso administrativo, y del Derecho comparado, en especial, del sistema francés, al que dedica la extensión que, sin duda alguna, se merece.

El capítulo segundo está dedicado al estudio del contencioso - administrativo mejicano. Después de una completa exposición de la evolución histórica hasta la constitución de 1917, estudia la situación actual, ofreciendo un logrado estudio del contencioso-fiscal.

Teniendo en cuenta que el amparo es en Méjico el cauce procesal idóneo para dirimir la mayor parte de los litigios administrativos, quizá hubiera sido conveniente una referencia más completa a esta sugestiva institución, en su aspecto de proceso administrativo.

NAVA NEGRETE ha dado el primer paso en el estudio del proceso administrativo mejicano. Esperamos que continúe esta brillante trayectoria, que lógicamente culminará el día que se instaure en Méjico un tribunal de justicia administrativa. Como dice el profesor SERRA ROJAS en el prólogo de la obra, la misma constituye «un estudio de interés y evidente utilidad, señalando, además, los primeros frutos de una obra jurídica que sin duda será fecunda».

J. G. P.

REDFIELD, Charles: *Las comunicaciones en la Administración.* San José de Costa Rica, 1958 (ESAPAC). 200 páginas.

Pese a lo reciente de su fundación, 1 de enero de 1957, la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) está realizando una intensa actividad bibliográfica, enriqueciendo el repertorio en lengua española con numerosas obras originales y, además, con determinadas traducciones de libros americanos que, de esta manera, se colocan en el horizonte científico europeo con mayor facilidad que las obras originales, como puede comprobarse hojeando las recensiones de cualquier revista europea, donde se hace de ordinario referencia a la edición de la ESAPAC y no a la americana.

Las comunicaciones en la Administración, publicado por vez primera por The University of Chicago Press, y traducido por el profesor Mario GARCÍA AROCHA, es un típico exponente de la ciencia administrativa americana con todos sus defectos y virtudes. Estudiando sin diferenciar los problemas de la Administración pública y la administración de las empresas privadas, se presenta despojado de todo carácter esotérico y complicado y afronta con el mayor realismo el conjunto de un problema, el de las comunicaciones internas dentro de la Administración, que sólo muy fragmentariamente ha sido estudiado en la literatura europea.

La moderna importancia del tema es, a mi entender, consecuencia del derrumbamiento de un concepto tradicional de la jerarquía, que cada día está perdiendo su antiguo carácter de participación de un poder, que desciende de arriba a abajo, para convertirse sencillamente en una escala de puestos y responsabilidades, creada por imperativo de la complicación burocrática y sin otro fin que el de la eficacia.

Desde este punto de vista, el de la eficacia, se impone la necesidad de varias líneas de comunicación que, de arriba a abajo, permitan llegar hasta los niveles inferiores las instrucciones superiores, y de abajo a arriba aporten a la superioridad impresiones de todos los niveles.

En el libro se afirma que el problema de la eficacia es un problema de comunicaciones. Por regla general, los agentes inferiores de la Administración se encuentran impotentes para aplicar una legislación (en el amplio sentido de la palabra), que por su extraordinaria complejidad no comprenden debidamente. La superioridad se cuida solamente de producir incesantemente nuevas órdenes e instrucciones, sin preocuparse de que éstas lleguen de una manera racional y asequible a quienes han de aplicarlas. De esto se ocupa la obra en su segunda parte, estando dedicada la primera a la enunciación de los principios generales.

La tercera parte estudia la comunicación en su sentido inverso, la que de abajo hacia arriba ha de hacer llegar a los superiores el latido vital de sus subordinados. Para la jerarquía tradicional es casi ajeno el punto de vista y los problemas de los niveles inferiores; pero el atenderles debidamente no es sólo un problema de humanitarismo, sino que trasciende a la misma «eficacia», ya que un funcionario, por modesto que sea, con conciencia de su personalidad, y no de ser un ciego autómata irresponsable y radicalmente insignificante, obra siempre con mayor inteligencia y perfección.

El libro se ocupa, por último, de la comunicación horizontal, la que relaciona individuos de un mismo nivel, que por razones de su trabajo se encuentran de ordinario apartados, pero cuya coordinación es siempre necesaria.

La obra que comentamos ofrece, pues, junto a un acertado compendio del estado en que se encuentra la ciencia americana en esta materia (que ocupa incluso cátedras permanentes en las Universidades), un campo de meditación lleno de sugerencias y puntos de vista extraordinariamente originales para la mentalidad europea.

ALEJANDRO NIETO

RIVERO, Jean: *Droit administratif* Précis Dalloz. París, 1960. 551 págs.

En varias ocasiones nos hemos referido a la inestimable aportación a la Ciencia jurídica que son los *Précis* franceses.

Los juristas franceses han sabido, como los de ningún otro país, ofrecer en reducido número de páginas, con un depurado sistema, los problemas fundamentales de cada una de las ramas en que se divide la Ciencia del Derecho. La lista se ve ahora enriquecida con uno de los manuales más logrados: el de *Droit administratif*, de Jean RIVERO.

RIVERO, cuyas aportaciones monográficas destacaban en el panorama jurídico francés actual, nos ofrece ahora el que podamos calificar de uno de los mejores Manuales de Derecho administrativo que nos ofrece el Derecho comparado. Aun cuando su finalidad es, como la de todo manual, preferentemente didáctica, el *Précis* de RIVERO excede con mucho en sus resultados de su finalidad primaria. Y, aun sin rebasar los justos límites de un manual—y aquí radica justamente su valor—, constituye la exposición de un sistema de Derecho administrativo del que no se puede prescindir en la elaboración posterior de esta rama del Derecho.

El sistema de la obra es el siguiente:

I. *Introducción general.*—Dividida en tres Secciones, la primera (con el título de «*Disposiciones*»), se ocupa de «La Administración» y del «Derecho administrativo»; la segunda, de la formación histórica del régimen administrativo, y la tercera de los caracteres y principios fundamentales del Derecho administrativo.

II. *Primera parte.*—Viene a ser la parte general de nuestras obras de Derecho administrativo. Se divide en los siguientes títulos:

1. Teoría general de las personas públicas. Está integrado por dos capítulos, dedicados: el primero, a estudiar la personalidad jurídica, y el segundo, sus diversas clases.

2. La regla de Derecho. En él estudia las fuentes del Derecho (capítulo primero), y el principio de legalidad (capítulo segundo).

3. Los actos de la Administración. Después de estudiar la definición y clasificación de los actos administrativos, se ocupa de: la decisión ejecutoria (capítulo primero) y de los contratos administrativos (capítulo segundo).

3. Los actos de la Administración. Después de estudiar la definición y clasificación de los actos administrativos, se ocupa de: la decisión ejecutoria (capítulo primero) y de los contratos administrativos (capítulo segundo).

4. La jurisdicción administrativa. Con la extensión que siempre le han dado los autores administrativos a esta materia, estudia: la razón de ser de la jurisdicción administrativa (capítulo primero); los conflictos ante la jurisdicción administrativa y otras autoridades (capítulo 2.°); las reglas para delimitar el ámbito de la jurisdicción administrativa (capítulo 3.°); la organización de la jurisdicción administrativa (capítulo 4.°); los recursos contenciosos (capítulo 5.°); el procedimiento ante las jurisdicciones administrativas (capítulo 6.°); el recurso por exceso de poder (capítulo 7.°).

5. La responsabilidad administrativa. El título se divide en los siguientes capítulos: 1.° Los principios generales y su evolución; 2.° Las condiciones de la responsabilidad de las personas públicas; 3.° La reparación del daño; 4.° La responsabilidad de los agentes por falta personal y sus relaciones con la responsabilidad de las personas públicas, y 5.° Campo de aplicación del régimen de Derecho común de la responsabilidad administrativa.

III. *Segunda parte.*—Se dedica a la organización administrativa, y se divide en los siguientes títulos:

1. Principios generales. En el estudio la centralización y descentralización, y la división territorial.

2. La Administración del Estado. En él se logra un excelente resumen de materia tan ávida como «los órganos centrales de la Administración del Estado» (capítulo primero), y «los órganos locales de la Administración del Estado» (capítulo segundo).

3. En el título tercero, bajo el título de «Colectividades descentralizadas», se estudian los problemas que, entre nosotros, se engloban bajo la rúbrica común de «Administración Local».

4. Los funcionarios públicos.

IV. *Tercera parte.*—En ella se estudian las formas de la acción administrativa, a través de los siguientes títulos:

1. Las actividades administrativas. Este primer título adopta una clasificación

análoga a la que ya es común entre nosotros, al hacer la siguiente división en capítulos:

a) Capítulo primeró, sobre policía administrativa.

b) Capítulo segundo, sobre el servicio público.

c) Capítulo tercero, que lleva por título «La ayuda de la Administración a las actividades privadas de interés general», y en el que estudia lo que en España se denomina acción de fomento.

2. En el segundo título de esta parte se estudian los órganos de gestión de las actividades de la Administración.

V. *Cuarta parte.*—En ella estudia los medios materiales de la acción administrativa. Se divide en tres capítulos: adquisición de bienes (capítulo primero); el régimen de los bienes (capítulo segundo) y obras públicas (capítulo tercero).

De cada uno de los extremos de esta completa sistemática, ofrece RIVERO un excelente resumen.

Obras como la que acabamos de recensionar son las que necesita el Derecho español. Esperemos que, en breve, nuestra bibliografía jurídico-administrativa, que cuenta entre sus tratados y entre su producción monográfica con obras que pueden catalogarse entre las mejores, cubra la laguna existente en este aspecto con la aportación de un auténtico *Manual de Derecho administrativo.*

J. G. P.

SERRA ROJAS, Andrés: *Derecho administrativo.* Porrúa, México, 1959. 871 páginas.

El vigoroso impulso de la Ciencia del Derecho administrativo en los últimos años ha sido fenómeno exclusivamente español. Son muchos los países de la América que han experimentado un fenómeno parecido. Ahí están para corroborarlo, en Uruguay, las obras de SAYAGUES; en Argentina, la de J. TRISTAN BOSCH, MARIENHOF y tantos otros; en Chile, Silva CIMMA; en Panamá, César QUINTERO; en Cuba, CARMONA ROMAY, LANCIS, ALVAREZ TABIO, y otros muchos. Méjico no se ha quedado atrás en esta línea de evolución. La carencia de revistas especializadas sobre Derecho administrativo, ha sido superada con la aparición de una que lleva, precisamente, el nombre de la española «Revista de Administración Pública». Muchos son los trabajos que se vienen publicando sobre temas administrativos—en este mismo número damos noticia del más reciente «Derecho procesal administrativo»—. Y entre los tratados generales, el solitario «Derecho administrativo» de Gabino FRAGA, que ha alcanzado la octava edición—y que tan decisiva aportación supuso en la Ciencia jurídico-administrativa mejicana, se ha visto acompañado por un nuevo *Derecho administrativo,* obra de Andrés SERRA ROJAS, director del Seminario de Derecho administrativo de la Universidad Nacional autónoma de Méjico.

No hace mucho que el profesor SERRA ROJAS, en una lograda monografía (1) al tratar de «la importancia del Derecho administrativo moderno y la Ciencia de la Administración pública» en uno de sus capítulos, su primer epígrafe decía: «Un derecho nuevo para un mundo abrumado de problemas.» Quizá no puede expresarse en menos palabras, el significado del Derecho administrativo. Y el profesor SERRA ROJAS, consciente de su responsabilidad como profesor universitario, se lanzó a la urgente tarea de construir un tratado general. El fruto de la tarea es la obra de que queremos dar noticia con los honores que ella merece.

Entre los muchos méritos de la obra queremos destacar, ante todo, su claridad y sistema. En una obra de carácter didáctico constituye, sin duda alguna, la más importante cualidad. Y el libro de SERRA ROJAS la tiene en el más alto fondo. Es un castellano claro, diáfano y preciso; ha sabido resumir en 871 páginas un logrado sistema de Derecho administrativo.

Divide la obra en diez partes:

La Primera Parte (sobre «teoría de los elementos políticos fundamentales»), se dedica al estudio de los principios básicos del Estado, haciéndose interesantes consideraciones sobre las Ciencias

(1) *Problemas políticos del mundo moderno.* Porrúa, México, 1958.

políticas y jurídicas, para terminar con el estudio de la Administración pública, su personalidad y la evolución del Derecho administrativo mejicano.

La Segunda Parte, trata de la Actividad administrativa en general, y de la teoría general del servicio público.

La Tercera Parte (titulada «Los principios generales del Derecho administrativo»), se divide en dos títulos:

Título III: Consta de los siguientes capítulos: I. El Derecho administrativo; II. Las fuentes; III. La facultad reglamentaria; IV. Otras fuentes del Derecho administrativo.

Título IV: La integran los siguientes capítulos: I. Definiciones; II. El procedimiento administrativo; III. Los efectos del acto administrativo; IV. La ejecución del acto administrativo; V. El principio de la no retroactividad del acto administrativo; VI. La extinción de los actos administrativos; VII. La revocación.

La Cuarta Parte se dedica al estudio de la función pública, en cinco capítulos. En el último se ofrece un completo resumen de los problemas que plantean los Sindicatos y juelgas en la función pública.

La Quinta Parte estudia la organización administrativa, en doce capítulos agrupados en dos títulos (VI y VII de la obra).

La Sexta Parte, sobre las finanzas del Estado, se divide en los siguientes títulos:

Título VIII: El régimen financiero federal.

Título IX: El régimen patrimonial del Estado.

Título X: Los modos de adquisición del dominio.

Título XI: La organización económica del Estado.

La Séptima Parte, bajo el título «Los medios de acción de la Administración Pública», estudia los poderes de policía y el Derecho penal administrativo.

La Octava Parte, se dedica a la teoría general de las obligaciones, estudiando, en sendos capítulos, los créditos del Estado, los contratos administrativos, y el contrato de obra pública.

Las Partes novena y décima están destinadas al estudio de la Justicia administrativa y la responsabilidad del Estado.

Para poner de manifiesto el extraordinario éxito alcanzado de esta nueva obra de Derecho administrativo, bastará señalar que, cuando damos noticia de su primera edición, al año escaso de su aparición, está a punto de ver la luz la segunda.

Y no podemos terminar esta reseña sin destacar un hecho que no puede por menos de enorgullecernos: la presencia continua y constante de esta REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en cada capítulo, en cada página de la obra de SERRA ROJAS. La doctrina española está presente en su obra como ninguna otra. Jamás en un libro publicado más allá de nuestras fronteras—aun entre los escritos en lengua española—han sido tan citados los autores españoles.

Ante este hecho, en primer lugar, el más profundo reconocimiento. Pero, además, decirle a SERRA ROJAS que una de las mejores recompensas que ha tenido esta Sección de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA desde su creación ha sido ver en su obra, reflejados con la generosidad con que él lo hace, los artículos de su REVISTA.

JESÚS GONZALEZ PEREZ

STIFTER, Alfred y WAAS, Hanns: *Das Dienstrechtsverfahren*. Wien, 1959. Ed. Verlag des Osterreichischen Sewerkschaftsbundes. 151 págs.

La Editorial de la Agrupación de sindicatos austríacos se ha preocupado de coleccionar en este volumen las distintas leyes y disposiciones que hacen referencia al procedimiento administrativo que afecta a los funcionarios. Comentadas por dos secretarios del Sindicato de Funcionarios públicos, y con una Introducción del presidente del mismo, Franz GABRIELE, aparecen en el texto la Ley del Procedimiento Administrativo común (Allgemeines Verwaltungsverfahrengest: AVG), la Ley del procedimiento administrativo especial para la Función Pública (Dienstverfahrengestz: DVG) y los decretos subsiguientes de la Federación y de los Estados de Niederösterreich, Steiermark y Voralberg.

No es un azar el que hayan sido los

Sindicatos quienes hayan acometido esta tarea. En la creación de estas leyes han jugado los Sindicatos un papel importante y puede afirmarse sin vacilación que gracias a sus esfuerzos y a sus incesantes presiones sobre la Administración se ha conseguido dotar a los funcionarios de un régimen jurídico, del que inexplicablemente carecían.

En agosto de 1945 se restableció la normalidad jurídica del funcionariado austríaco, volviendo con ello a entrar en vigor el ordenamiento vigente con anterioridad al 13 de marzo de 1938, entre el que se encontraba la AVG de 1925. Ahora bien, como resulta que la aplicación de dicha ley estaba expresamente excluida en los asuntos relativos a la función pública, según el art. 2, p. 6 de la EGVG, se producía una laguna legislativa en perjuicio de la seguridad de los funcionarios.

Cierto es que de hecho esta laguna se colmaba con la aplicación implícita, a pesar de la prohibición, de la AVG; pero, aun así, no podía evitarse una indudable incertidumbre en el procedimiento. En este punto adoptaron los sindicatos una actitud definida y enérgica, que culminó en el año 1954 con la elevación oficial al Gobierno de un Proyecto de Ley, que, después de continuas discusiones e importantes modificaciones, acabó plasmado en la DGV de 12 de marzo de 1958, cuya entrada en vigor quedó señalada para el primero de enero de 1959.

Cuestión esencial que presidió los debates en torno a esta Ley fué el problema de sus relaciones con la AVG. Teniendo en cuenta su indudable vinculación, se pensó en un principio integrar en el nuevo texto las disposiciones de la AVG que se considerasen aplicables; pero, a la postre, prevaleció el criterio de que en la nueva ley se señalarían solamente las variaciones que la general habría de sufrir al ser aplicada a los funcionarios, redactándose de esta manera un texto que tiene las características de un apéndice de la ley general. El procedimiento disciplinario sigue regulado por una ley especial.

En el libro que comentamos figuran, por último, sumariamente anotados, los decretos dictados sobre este procedimiento por la Federación y los tres Estados de que arriba se hizo mención.

Parece ocioso poner de relieve, dadas las características ya señaladas de este libro, que los comentarios de los doctores STIFTER y WAAS, más que a un tratamiento de los problemas jurídicos generales del procedimiento administrativo, se refieren a un simple esclarecimiento de su práctica, y anotación de concordancias y aparentes contradicciones. Sin que pueda olvidarse, por otra parte, que dada la reciente aparición de la DVG, parte esencial de la obra, aún no ha sido posible la formación de una amplia bibliografía especializada, que permita la redacción de un tratado de mayor envergadura.

Desde el punto de vista de los autores el aspecto más importante de la DVG no es su contextura técnico-jurídica sino la relevancia que tiene en el desarrollo de las aspiraciones del funcionario austríaco, hasta aquí desamparado de toda regulación legal de procedimiento. Ahora bien, la actual fórmula no es considerada como definitiva, puesto que su aspiración es la de que algún día, aun en contra de la tradición nacional, lleguen a constituirse tribunales arbitrales mixtos para la resolución de los problemas relacionados con la Función Pública.

ALEJANDRO NIETO

VENEZIA, Jean-Claude: *Le pouvoir discrétionnaire*. Tome XVII. Bibliothèque de Droit Public. París. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1959.

Jean RIVERO, profesor en la Facultad de Derecho de París, ha prologado este interesante libro del profesor VENEZIA y al referirse a la materia objeto del mismo dice que la temática del poder discrecional es una de las «rutas de gran circulación doctrinal» del Derecho Administrativo. En efecto, es materia sobre la que tanto se ha escrito ya, y que tan tentadores cauces ofrece para el investigador y el estudioso.

El libro del profesor VENEZIA se nos muestra como algo acabado y sistemático dotado en general de una gran claridad

y precisión terminológica. Hay un punto fundamental y exacto en la tesis del autor: La naturaleza de la acción administrativa, del obrar de la Administración excluye la posibilidad de una limitación total por la norma jurídica y por el juez; la existencia de un poder discrecional es una realidad bien objetiva y sería inútil imaginar un proceso al final del cual la Administración se encontrase sometida al control jurisdiccional en la totalidad de su actuación. El autor a lo largo de toda su obra, y ésta es la idea cardinal de la misma, ve el poder discrecional como el resultado de la «indeterminación de reglamentación jurídica».

La obra se divide en tres partes. En la primera se estudia el poder discrecional y el acto administrativo. A su vez consta de tres capítulos dedicados respectivamente a analizar la potestad discrecional en relación con cada uno de los elementos del acto administrativo, el objeto, los motivos y el fin. La segunda parte, la más técnica de la obra que nos ocupa, lleva a cabo un examen crítico de la concepción clásica del poder discrecional, dividiéndose en dos partes a su vez, una, en la que se analizan con gran detenimiento y meticulosidad las soluciones jurisprudenciales y las interpretaciones doctrinales, y otra segunda en la que se verifica un ensayo de teoría sobre la potestad discrecional, sección ésta que entraña una mayor novedad. La tercera parte concluye con un análisis del poder discrecional en el orden jurídico de su naturaleza del reparto de la potestad discrecional entre la administración activa y la jurisdicción administrativa y de la función del poder discrecional en la elaboración de la ley.

En su intento de elaborar una nueva teoría sobre el poder discrecional, el profesor VENEZIA divide su estudio en tres secciones. En la primera, trata del fundamento de la potestad discrecional en el campo del derecho privado y en el del derecho público. El concepto del empresario y el de empresa son aquí decisivos para la nueva construcción que se nos presenta. La Administración en su acción es muy semejante a la actuación empresarial y el poder discrecional es precisamente una manifestación de ese carácter de empresario que el órgano administrativo tiene cuando actúa como tal. Vemos a lo largo de sus páginas cómo el poder discrecional se da en todos los órdenes de la actuación administrativa: fomento, policía y servicio público. En la segunda sección se analiza la extensión y el dominio de esa potestad, y por último, en la tercera sección, al afirmar la existencia de un control jurisdiccional de ese poder discrecional, se examinan sucesivamente tres de sus facetas más importantes: el control de la obligación por parte de la Administración de examinar las circunstancias particulares del asunto, el control de la desviación o exceso de poder negativo y el control de la renuncia al ejercicio del poder discrecional.

Al final de su trabajo el autor sale al paso de una posible objeción que cabría realizar al afirmar que el ensayo se ha realizado por completo fuera del marco de las soluciones concretas del derecho positivo, ya que hay casos en que la competencia de la Administración está totalmente vinculada a la ley y a la voluntad del legislador. Pero, se contesta, lo propio de las teorías es elaborarse fuera de las previsiones del legislador y servir a éste de cauce en lo sucesivo como resultados de una mejor elaboración y una mayor lógica jurídica. Como dice el profesor RIVERO «encontrar los datos necesarios de los fenómenos contingentes, tal parece ser el objeto propio de la ciencia jurídica». Y en esto la obra de Venezia se nos muestra totalmente valiosa.

A. DE JUAN ABAD

VEROFFENTLICHUNGEN DEL VEREINIGUNG DER DEUTSCHEN STAATSRECHTSLEHRER: *Helft. 17. Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat-Das Verwaltungsverfahren.* Berlín, 1959. 255 págs. Walter de Gryther & Co.

En este número se recogen los trabajos presentados y un breve resumen de las discusiones a que dieron lugar, en la

reunión anual que celebró la Asociación de Profesores alemanes de Derecho público en la ciudad de Viena en el mes de agosto de 1958.

Siguiendo la costumbre establecida, se trataron dos temas científicos. En el primero de ellos, referente a la «Situación jurídico-constitucional de los partidos políticos en el Estado moderno», leyeron un informe Konrad HESSE, de la Universidad de Freiburg, y Gustav E. KAFKA, de la de Graz.

No obstante la importancia del problema y la autoridad con que fué tratado, por razones obvias, parece más interesante poner de relieve el segundo tema, «El procedimiento Administrativo», que fué desarrollado por K. A. BETTERMANN, de Berlín, desde el punto de vista del derecho alemán, y por Erwin MELICHAR, de Graz, desde el punto de vista del derecho austríaco.

El contraste no pudo ser más notable, ya que, como es sabido, el procedimiento administrativo austríaco cuenta con un texto legal desde el año 1925, mientras que el derecho alemán, no sólo no cuenta con una ley reguladora de tal materia, sino que hasta la fecha su Doctrina, en contra de una indudable corriente europea, se ha negado a admitir la oportunidad de tal regulación legal.

Característico representante de esta postura, que pudiera llamarse tradicional, es precisamente el profesor BETTERMANN quien, a lo largo de su agudo trabajo, se esforzó en poner de relieve los inconvenientes y dificultades que tal obra representa en la vida del derecho. De esta manera podría resumirse su pensamiento: *a*) Las normas reguladoras del procedimiento administrativo sólo pueden ser unificadas con carácter general en la medida en que el derecho del procedimiento pueda ser separado del derecho material a que está referido. Por lo que, teniendo en cuenta que la posibilidad de dicha separación es sólo muy relativa, es imposible un procedimiento unitario para todas las ramas de la Administración, y son imprescindibles normas especiales para cada una de ellas. El problema estriba, pues, en determinar hasta qué punto deben respetarse estas especialidades y señalarse las generalizaciones. *b*) La generalización puede y debe hacerse por etapas, que pueden referirse bien a ramas de la Administración bien a fases del procedimiento. *c*) Parece evidente que hay algunas cuestiones cuya misma naturaleza hace posible esta generalización, por lo mismo que en otras se presenta extraordinariamente difícil.

El animado debate que se planteó a continuación prueba hasta qué punto están en quiebra estas doctrinas en el derecho alemán y cuán grande es el interés que en la actualidad despiertan.

Incluso el concepto mismo del procedimiento administrativo fué objeto de muy diferente exposición. Valgan estos ejemplos: Para BETTERMANN es el que «regula la formación, forma, publicación, ejecución, revocación y modificación de las resoluciones administrativas, así como su contrato». Para KÜCHENHOFF (Würzburg) «radica su esencia en el proceso de la formación de la voluntad»; mientras que para MERK (Tübingen) es la «encarnación de la actividad administrativa de una autoridad, cuyo objeto es la ejecución de las tareas administrativas en un caso individual y determinado, y dirigido a la producción legal de las resoluciones administrativas».

Los motivos de oposición de la Doctrina alemana (también así W. WEBER, Göttingen; BACHOFF, Tühingen; PARTSCH, Kiel) a la normación legal de procedimiento, pueden agruparse en tres categorías: 1) Constitucionales. Teniendo en cuenta la pluralidad legislativa de la Alemania Occidental (la Federación y los siete Estados), se originarían grandes complicaciones y desigualdades de unas leyes a otras. 2) Doctrinales. La ley tiene que ser consecuencia, y por tanto posterior, a una elaboración científica, que todavía está por hacer. 3) Técnicas. La fijación legal, sin ayudar al derecho de los ciudadanos, puede estorbar la acción de la Administración, pareciendo, por tanto, aconsejable dejar que la jurisprudencia y la doctrina fijen estas reglas generales.

Pero, por otro lado, se levantaron numerosas opiniones que, incorporándose a la general corriente europea, sostuvieron la posibilidad y la oportunidad de una regulación legal. Entre ellas sobresalieron a lo largo de los debates las

de ULE (Heidelberg), SPANNER (Erlangen) y MERK y DÜRIG (Tübingen). A las que se añadieron, dato sintomático y de importancia, puesto que se apoya en una experiencia de más de treinta años, las voces unánimes de los profesores austríacos MERKL, PFEIFER, SCHIMA y ANTONIOLLI, además de las del propio MELICHAR.

En un punto fundamental parece estar de acuerdo la Doctrina: en la íntima relación que existe entre la jurisdicción contencioso administrativa y el procedimiento administrativo, de tal manera que no pueden ser regulados independientemente, ya que ambas instancias se complementan en el total sistema de la protección de los derechos individuales, según se puso de relieve en una interesante controversia que sostuvieron meses antes de la conferencia los profesores ULE y BACHOF.

Es de destacar, además, la intervención del profesor de Basilea, IMBODEN, que desarrolló el punto de vista del derecho suizo, al que se situó en una postura intermedia entre los otros dos países de lengua germánica.

Esta reunión de Viena señala, pues, un momento fundamental para el estudio de esta cuestión, y su importancia es extraordinaria al proporcionar una vista de conjunto sobre el derecho alemán, cuya literatura a este respecto es tan escasa.

ALEJANDRO NIETO

ZEIDLER, Karl: *Ueber die Technisierung der Verwaltung.* Karlsruhe, 1959. Ed. C. F. Müller. 50 págs.

El fenómeno, cada día más creciente, de la mecanización de la Administración ha hecho surgir una abundante literatura, que hasta la fecha venía ocupándose de él solamente desde el punto de vista económico o desde el de la especialidad. El Derecho administrativo ha sufrido en este punto una curiosa inhibición, limitándose ordinariamente los autores a una mera alusión del problema, ponderando o menospreciando su importancia, según los casos, pero sin decidirse a afrontarle «jurídicamente». Este es el objeto del interesante librito del doctor ZEIDLER, quien consciente de la novedad de su actitud, considera su obra como una sencilla «Introducción a una consideración jurídica de la moderna Administración», tal es el subtítulo, sin pretender que sus conclusiones, *tan interesantes, por otra parte, adquieran ya fijeza doctrinal, bastándole* tan sólo con que sirvan para ir abriendo el camino a posteriores estudios. A tal objeto se cuidada de procurar una abundantísima bibliografía.

Debe advertirse que se ha empleado más arriba con toda conciencia la palabra «mecanización», que propugnamos. Mecanización es un vocablo enraizado ya en nuestro idioma. Por otra parte, si de esta manera se denominó la revolucionaria aplicación de las máquinas en la industria y en la agricultura, ¿por qué no va a hacerse lo mismo en la Administración? Automación o automatización serían, pues, especies del género «mecanización», que abarca el empleo de toda clase de máquinas, desde la calculadora al cerebro electrónico. Esta cuestión terminológica no es sencilla, y aún ha de discutirse mucho sobre el particular. Una parte de la doctrina alemana considera la tecnización o tecnificación (technisierung) como un género entre cuyas especies se cuenta la mecanización (mechanisierung), o empleo de máquinas servidas por el hombre, la automatización (automatisierung), o empleo de máquinas automáticas controladas humanamente, y la automación (*automation*), o empleo de máquinas en las que la intervención del hombre se limita plantear los problemas y cuestiones cuya solución se desea, y a su puesta en marcha. Ahora bien, esta terminología, sobre discutible, no es lícitamente trasponible al castellano.

Volviendo al libro que se comenta, al pretender estudiar las relaciones entre la mecanización y el Derecho Administrativo, examina someramente el concepto de éste, en cuya esencia acaba por descubrir, conforme a la doctrina tradicional, una referencia exclusiva al concepto de hombre. La doctrina opera siempre en el sobrentendido de que capaces de derechos y obligaciones sólo son los seres humanos.

¿Qué repercusiones puede tener sobre

este principio el trabajo de las máquinas? Ningún problema se presenta cuando se trata de simples aparatos que actúan bajo el control, es decir, bajo la responsabilidad de un hombre. Pero cuando se trata de máquinas más complicadas y perfectas la cuestión es muy otra. Hace años se dijo—y nadie se ha preocupado de desmentirlo—que la decisión de la participación de los Estados Unidos en la guerra de Corea, quedó supeditada al informe que un cerebro electrónico del Gobierno había de dar sobre las posibles reacciones de la industria americana en tal supuesto. Aquí se trata naturalmente de un caso límite que excede del campo administrativo, pero qne ilustra, *mutatis mutandis*, las variaciones que en el concepto de la responsabilidad y de toda la actuación de la Administración, y también por tanto del Derecho Administrativo, pueden introducir las máquinas. En esta dirección debe trabajar la nueva doctrina.

Analizando diversos ejemplos académicos llega el autor del libro que se comenta a la interesante conclusión de que en todo acto administrativo pueden distinguirse dos procesos: el de la actuación administrativa (Verwaltungshandlung), o actuación humana en el sentido tradicional, y fabricación administrativa (Verwaltungsfabrikat) que pone de relieve la actuación de los aparatos mecánicos. Desde este sugestivo punto de partida, se estudian someramente algunas conclusiones prácticas: fabricación administrativa y Estado de Derecho, repercusiones en la burocracia, y responsabilidad en los casos de errores de la fabricación administrativa.

En el capítulo quinto y último se estudian, en fin, algunos otros campos que también han quedado afectados por la mecanización, como la función legislativa, la Administración autónoma y el régimen federal. Sin que tampoco falte una referencia, y un nuevo punto de vista, a la debatida cuestión de la «machine à gouverner».

¿Hasta qué punto subsistirán estas audaces teorías? En cualquier caso, el intento del intento del doctor ZEIDLER supone una de las primeras reacciones del Derecho frente a un fenómeno, que se considera preciso «juridificar» tarde o temprano, so pena de que la Administración pública vea en peligro su esencial condición jurídica, hoy desde tan diversos puntos combatida.

ALEJANDRO NIETO

II.-REVISTA DE REVISTAS

Revista de Derecho notarial

Núms. 25-26. Julio-diciembre, 1959.

NÚÑEZ LAGOS, Francisco: *Limitaciones y beneficios en las Leyes Protectoras de la Construcción.* Páginas 15-143.

Ya con anterioridad a la última contienda española el problema social de la vivienda hubo de ser abordado, y a este objeto se dictaron una serie de Leyes que utilizando diversos medios tendían a fomentar la construcción y la posibilidad de alquiler o compra de las mismas al mayor número de personas: pero ha sido como consecuencia de aquélla cuando la legislación en este sentido ha proliferado extraordinariamente tanto por el carácter ideológico del nuevo régimen cuanto por la necesidad vital de ello, dada la situación en que el país quedó al finalizar la guerra, y por los problemas del crecimiento de población y los fenómenos migratorios. Y el resultado de todo ello, desde un punto de vista jurídico, es, la existencia de un gran número de disposiciones de todo rango, instauradoras de diferentes sistemas con breves intervalos de tiempo, y susceptibles, tanto por su multiplicidad cuanto por la especial naturaleza de la materia regulada y la necesidad de manejar conceptos y criterios que exceden del campo de lo meramente jurídico, de dar lugar a una serie de cuestiones de difícil solución, pero cuya dificultad en modo alguno legítima para prescindir de su consideración a quienes de una u otra forma, vienen obligados a aplicar tales normas.

El estudio de NÚÑEZ LAGOS sobre la legislación de la vivienda, está enfocado desde una perspectiva específica, la del notario ante quien se plantean cuestiones de cualquier tipo con ella relacionados; ahora bien, tal toma de posición no priva de valor para los administrativistas a su análisis, ya que, con independencia de las personas que deben aplicar o tener en cuenta las normas, su contenido permanece idéntico: se trata, en definitiva, de una parte concreta del derecho administrativo, expuesta, además, con un sistema particularmente acertado, utilizando un criterio que podríamos denominar «de teoría general». En efecto, tras enumerar la serie de regímenes sucesivamente establecidos—casas baratas, casas económicas, viviendas de clase media, bonificables, de renta limitada, etc.—, y partiendo de que, si bien la Ley de 15 de julio de 1954 derogó formalmente las anteriores, tal derogación en modo alguno supone que las demás no estén simultáneamente vigentes con respecto a las viviendas a su amparo construídas, sustituye el examen concreto de cada una de ellas por el de los actos jurídicos que todas ellas en su aplicación originan, y que integran «todo el proceso constructivo, desde la adquisición de una parcela hasta la transmisión, sea por herencia o por venta, de la casa construída».

Sobre esta base, y con una gran minuciosidad se desenvuelve el trabajo de NÚÑEZ LAGOS bajo un esquema que

comprende, en primer término, el análisis del sujeto de derecho en este tipo de legislaciones, con especial referencia a las sociedades mercantiles, constructoras benéficas y cooperativas de edificación, y, a continuación, el estudio de la legislación a que pueden acogerse los solares al ser adquiridos, los requisitos que deben reunir los actos de adquisición para que se les conceda los pertinentes beneficios fiscales, pasando, por último, a analizar cuantas cuestiones pueden suscitarse en el período de construcción del inmueble y aquellas que se originan una vez la casa está construida en los diferentes supuestos de que el propietario de la misma la conserva, la enajena, o fallezca.

En suma, se trata de un recorrido a través de la vida jurídica en uno de los millones de viviendas edificadas en los últimos años de la mano de una loable exposición sistemática.

MIGUEL TEJERINA PEDRUELO

Revista de Estudios de la Vida Local

Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. Año XIX. Número 109. Enero-febrero 1960.

MARINAS, Valentín de las: *Carta económica*. Págs. 3-17.

Estudio histórico-doctrinal del régimen municipal especial de carta desde su aparición en el Estatuto de 1924, hasta el momento presente, así como de sus requisitos y de su escasa vigencia actual. El autor se pronuncia en favor de una mayor aplicación de este sistema. Bibliografía.

MOSQUERA, Luis: *El estatuto local de Berlín*. Págs. 44-51.

Estudio de la nueva regulación de Berlín, constituído en Estado dentro de la República Federal, pero simultáneamente con su condición de municipio según su Constitución propia de 1 de septiembre de 1950. Esta dualidad determina cierto número de peculiaridades en su organización y reparto de competencias, que son el objeto principal del artículo.

CIURANA FERNÁNDEZ, José M.ª: *La rapidez y la eficacia en la Administración*. Págs. 52-59.

Vivimos en plena euforia racionalizadora del actuar administrativo, y como ocurre siempre en los movimientos reformistas, unos cuantos términos bien escogidos por su eufonía y su imprecisión sirve de *slogan* para lanzar campañas tan hueras como ampulosas. Que la Administración precisa de una reforma profunda en algunos sectores de su actividad, es evidente; pero que ello pueda llevarse a cabo mediante la simplicísima aplicación de unas cuantas ideas de sentido común, nuevos huevos de Colón que sólo una inepcia o una apatía monstruosas pudieron desconocer, es algo mucho más discutible. Entre la profusión de literatura dedicada a difundir esta segunda idea figura este artículo del señor CIURANA, quien, fervoroso seguidor de la equiparación de la Administración a una empresa mercantil más, anhela la llegada del día en que «los funcionarios dirigentes de la Administración, en su trabajo, apliquen la duda metódica preconizada por DESCARTES en filosofía». Lo cual, ni lo hacen los «técnicos de las empresas», ni, de hacerlo, contribuyen ciertamente a la rapidez de sus administraciones. Acto seguido examina un caso concreto de lentitud administrativa en la esfera local—motivada por la necesidad de subasta para una pequeña obra que importa algo más de 15.000 pesetas—y preconiza, para mejorar el sistema, la constitución de agrupaciones de vecinos *ad hoc* que, «sin proyecto oficial, ni concurso, ni subasta, ni cualquiera otra actividad administrativa», realicen la obra «por cuenta y riesgo de los interesados» quienes luego la donan al Ayuntamiento el cual reparte el importe de las obras entre esos interesados. «Si un vecino no quiere pagar, no se le puede obligar», y las garantías jurídicas frente a posibles abusos quedan perfectamente salvaguardadas por las relaciones humanas y la comunicación: «confabulaciones y abusos son imposibles por cuanto los precios de los materiales y jornales son generalmente conocidos y muy especialmente por los contratistas rivales del que hace la

obra, que enseguida lo pregonarían a los cuatro vientos».

Mucho nos tememos que esta reforma plantease más litigios, dilaciones y molestias que la regulación actual; el viejo HAURIOU sabía muy bien que incluso las medidas que benefician a todos necesitan de cierta coerción, y que no es tan fácil poner de acuerdo a diez vecinos para pavimentar una acera. Tanto más cuanto que aquí la reforma consiste plenamente en adecuar los trámites procedimentales a la realidad, dispensando de subasta a las obras de menos de 25, 50 ó 100.000 pesetas, con lo cual siguen en pie todas las ventajas del procedimiento actual, que no está ahí sólo para molestar, y se ahorran asociaciones, repartos, inspecciones, donaciones y pregones a los cuatro vientos.

M. P. O.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Volumen XXV, 1959. Núm. 2.
Volumen dedicado al estudio de la Administración en la República Federal Alemana.

WERNER, Fritz: *Observaciones sobre las nuevas tendencias del Derecho administrativo alemán.* Págs. 137-141.

El autor pone de manifiesto la relación íntima entre la Constitución y la Administración. La Constitución de la República Federal Alemana contiene disposiciones que van más allá de la mera organización y afirmación de los derechos fundamentales y que suponen una clara influencia no sólo sobre la Administración federal sino también sobre la particular de los *Länder*. Ello es debido a que la República Federal es un estado de derecho social según la prescripción contenida al respecto en los artículos 20 y 28 de la Constitución. Esto comporta consecuencias para el derecho administrativo que en parte continúa teniendo el contenido tradicional al que se une el reciente derecho de las prestaciones administrativas. Por otro lado por una modificación del sentimiento de justicia una serie de leyes administrativas manifiestan una aspiración a transformar los reveses de la fortuna de los administrados en prestaciones monetarias. Aparte de las consecuencias que comporta en orden a la política financiera y al derecho presupuestario esto supone que el Estado se ha convertido en el más grande deudor de nuestro tiempo. El derecho de crédito típico del derecho civil hace su entrada en el derecho administrativo. Por último, señala el autor, que la transformación de la administración material se acompaña con la trasformación del sistema de protección jurídica y con la importancia que, en el seno de la separación de los poderes, adquiere el poder judicial.

SCHIRRMACHER, Herbert: *La administración en los Länder y en los Municipios.* Págs. 142-149.

En Alemania Federal ejercen la Administración diversos organismos: la Federación, los *Länder*, los Municipios y agrupaciones de éstos, las Corporaciones, Establecimientos y Fundaciones de Derecho Público. Las leyes federales pueden ser ejecutadas por la misma Federación y por los *Länder* ya sea en materias de su propia competencia ya sea en lugar y representación de la Federación. El autor distingue en la administración de los *Länder*, aunque no sea uniforme, tres grados: el Gobierno del *Land* y las autoridades superiores con competencia general; las instancias intermedias que comprenden autoridades generales y especiales, y organismos inferiores de la Administración general constituidos por los cantones y las grandes ciudades. Señala que los regímenes municipales pueden reconducirse a tres categorías: régimen con predominio del Consejo Municipal o Ayuntamiento; predominio del Burgomaestre, y predominio del Magistrat, órgano colegial en el que el Burgomaestre no pasa de ser un *primus* inter pares, ejecutor de sus decisiones y jefe de la administración. Concluye afirmando que la organización administrativa alemana no encarna definitivamente el sistema de administración autónoma y que se prevé una tendencia hacia la concentración con la reducción

del número de *Länder* y la reorganización de los municipios.

PETER, Hans: *Concepto de la descentralización administrativa.* Páginas 150-154.

Por descentralización administrativa entiende el autor el conjunto de tendencias que, en el seno de los servicios públicos, conducen a un desplazamiento del poder de decisión en ciertas materias de los órganos de la administración central hacia otras autoridades y funcionarios. Los regímenes totalitarios manifiestan una tendencia a la centralización mientras que en las democracias, como la República Federal Alemana, la centralización ejerce una función esencial que se traduce en su organización. El principio federal, aunque ejerza un efecto descentralizador debe ser diferenciado de la descentralización. El autor analiza la descentralización territorial, la descentralización por servicios, la descentralización por creación de Corporaciones de Derecho Público que reúnen a los habitantes de un territorio para cumplir tareas propias de los municipios, la desconcentración cuando el cumplimiento de los fines estatales se realiza por los municipios o las asociaciones de municipios en un grado más elevado, y por último, por medio de la creación de personas jurídicas a las que se les atribuye fines estatales. El autor hace una enumeración de las tareas administrativas tal como ellas se presentan desde el punto de vista de la descentralización.

WACKE, Gerhard: *Regímenes jurídicos del personal administrativo.* Páginas 155-159.

Sólo un cincuenta por ciento aproximadamente del personal administrativo en Alemania está sometido al Estatuto de Funcionarios mientras que la parte cuantitativamente más importante se rige por el derecho privado. Esta diferencia está consagrada en la Ley Fundamental. Se extiende el autor en consideraciones históricas remontándose hasta finales del siglo dieciocho hasta llegar al artículo 33 de la Constitución. La aplicación de los principios contenidos en ésta es objeto de la legislación especial de la Federación y de los *Länder.* Estudia el Estatuto de Funcionarios en relación con las clases de funcionarios, nombramientos, derechos, deberes y remuneración. Los *Länder* tienen una legislación especial. Para realizar la uniformidad la Federación ha promulgado una Ley cuadro recogiendo los principios de Derecho Federal sobre los cuales han de inspirarse y colocarse las regulaciones de los *Länder,* para el 1 de septiembre de 1960. Estudia el régimen especial de empleados y obreros de los servicios públicos contratados para este fin, a quienes no se aplica el derecho común por lo que esta materia difiere y no se rige por el derecho del trabajo. Esta especial normación deriva de la facultad que la Federación tiene en virtud de la Ley Fundamental para elaborar en esta materia un derecho exclusivo.

MORO SERRANO, Sebastián: *Carreras administrativas y ascensos en la función pública federal.* Páginas 160-166.

En una introducción el articulista señala cómo no obstante la prevención existente en Alemania contra los funcionarios de carrera después de la segunda guerra mundial por haberse éstos sometido dócilmente a los dictados del Nacionalsocialismo, la Ley Fundamental organiza la función pública bajo el régimen de carreras. Por otro lado en contraste con el Derecho vigente hasta su promulgación, la B. B. C. exige requisitos mínimos de formación a los futuros funcionarios y señala principios para la configuración de las carreras. El reglamento de 31 de julio de 1956 desarrolla los parcos preceptos que sobre la materia contenía la B. B. G. En el artículo se tratan las siguientes cuestiones: concepto de carrera y estructuración de las mismas (iniciación de la relación de servicio y colocación definitiva); candidatos de carrera; candidatos no de carrera; apreciación de los servicios prestados por los funcionarios; perfeccionamiento; promociones.

SPAGNNER, Hans: *El procedimiento administrativo no contencioso.* Páginas 167-172.

El Derecho alemán carece de norma para el procedimiento administrativo y esta ausencia en parte se explica por la diversidad de actividades que la Administración desarrolla y en parte por la estructura federal alemana que priva al legislador federal de intervenir en el procedimiento administrativo de las autoridades de los *Länder.* Como fuentes principales de los principios informadores, señala: las normas contenidas en el procedimiento contencioso (en particular lo que concierne a los recursos contra los actos en vía administrativa); las normas específicas de cada sector de la actividad administrativa; los principios desenvueltos por la práctica y la jurisprudencia, y los principios de la doctrina. El resto del artículo trata en párrafos separados y numerados del acto administrativo, sus características, forma, competencia, procedimiento, derecho de audiencia de los interesados, prueba, recursos administrativos, el problema de la fuerza de verdad legal del acto administrativo y del procedimiento de ejecución.

ULE, Carl Herman: *Jurisdicción administratia.* Págs. 173-183.

Tendencia reciente del Derecho Público alemán es la integración de la jurisdicción administrativa en el poder judicial y su diferenciación con los tribunales ordinarios. En cuanto a la atribución de competencias, y frente al criterio limitativo de la Constitución de Weimar caracterizado por una enumeración de aquéllas, la Ley Fundamental de 1946 invierte el criterio mediante la admisión de una cláusula general, con alguna excepción, en favor de los tribupales ordinarios. La estructura de las jurisdicciones varía en los distintos *Länder.* El Gobierno Federal preparó en 1952 un proyecto para conseguir la uniformidad que todavía no ha sido aprobada y que prevé también la simplificación del número de recursos (generalmente tres en vía no contenciosa y tres jurisdicionales). El autor resalta la importancia que junto al recurso de anulación ha cobrado en el Derecho Administrativo de la Economía el recurso en ejecución dirigido a lograr una prestación positiva de la Administración. La sentencia con que termina el procedimiento en primera instancia puede ser objeto de recurso ante la Jurisdición superior y la decisión de esta última puede llevarse ante el Tribunal Administrativo Federal, que es instancia de revisión por violación del Derecho federal o vicio de procedimiento. Señala el autor el enorme atraso de este Tribunal en el despacho de asuntos, calculándose en 1958 en 4.000 las causas atrasadas. Se estudia detenidamente el problema de la suspensión de efectos de los actos impugnados y el problema de la ejecución de sentencias. Termina el artículo con unas conclusiones.

BACHOF, Otto: *Los tribunales administrativos especiales.* Págs. 184-192.

Comienza el artículo distinguiendo en las jurisdicciones administrativas especiales las previstas y las no previstas en la Constitución. Se estudian sólo las primeras, que no son objeto de controversias y que se reducen a las jurisdicciones en materia social, fiscal y disciplinaria. La disciplinaria conoce de las violaciones de los deberes de los funcionarios, jueces y militares con exclusión, por supuesto, de las infracciones constitutivas de delito. El derecho disciplinario federal se contiene en el Código de 1952. Las sanciones leves se aplican en vía jerárquica. Las graves son objeto de un procedimiento jurisdiccionalizado con dos instancias. El régimen disciplinario de los miembros de los Tribunales Federales sólo comprende un grado de instancia: el Tribunal Disciplinario Federal con una composición *ad hoc.* Los tribunales militares son exclusivamente federales y su competencia se extiende más allá de lo disciplinario. El resto del artículo estudia la jurisdicción fiscal y las jurisdiciones sociales.

FIEDLER, Ewalof: *Administración y Derecho presupuestario.* Págs. 193-200.

Comienza el autor exponiendo cuáles son y qué funciones competen a los organismos encargados de las haciendas públicas. Señala la independencia financiera de la Federación y de los *Länder* cuyos presupuestos están sometidos al examen y aprobación del Parlamento por medio de la correspondiente ley presupuestaria. Los *Länder* toman parte en el establecimiento del presupuesto federal por mediación del Consejo Federal compuesto por miembros de sus gobiernos. En cambio la Federación no ejerce ninguna influencia en los presupuestos de los *Länder.* Los municipios y agrupaciones de éstos gozan de autonomía financiera pero sometiendo anualmente la aprobación de los presupuestos elaborados a la autoridad tutelar. Se estudian en el trabajo además de los problemas señalados los siguientes: reparto de los impuestos y reparto de las obligaciones, el derecho presupuestario propiamente dicho, señalándose las distintas fuentes aplicables a la Federación, los *Länder,* y los municipios.

J. R. P.

La Revue Administrative

Marzo-abril. 1960. Núm. 64.
DAYRE, J.: *La Reforme des fonctiomes.* Págs. 189-199.

Un precedente de la reforma administrativa es la reforma de funciones. El autor concibe al Estado en su introducción, como un basto complejo de empresas al servicio de la nación, al servicio del ciudadano.

A la busca de criterios de orientación en este campo, él utiliza tres: el criterio del orden moral, el de la economía financiera y el más amplio de productividad social. Acerca del primero advierte que hay un deseo general de restauración de la dignidad y autoridad de la función pública, para que así, el Estado sea una institución respetable y respetada. Pero este criterio es a primera vista insuficiente. A la respetuosidad, a la dignidad, hay que añadir la eficiencia y el rendimiento y para lograrlo se exigen una serie de medios, medios fundamentalmente económicos: es el criterio de la economía financiera. Por último el problema económico quedaría vacío de contenido si no se enlazara estrechamente con la organización y la productividad social en este sentido amplio Dos ejemplos a este respecto: orientación del público, encuadramiento y situación material y lógica de los establecimientos públicos.

Se plantea a continuación otro problema previo de fondo, reformas de estructura o reformas de procedimiento. No hace falta ser muy ambicioso para triunfar mejor. Este punto es importante.

En cuanto a la reforma concreta de funciones el Ingeniero señor DEYRE afirma que es preciso que los hombres que sirvan al Estado tengan una voluntad común de mejorar el rendimiento de su servicio y es preciso que esta voluntad no se vea interferida por los mecanismos que rigen el empleo. La reforma de la función es un denominador común a todas las ramas de los servicios públicos y ha de basarse en una serie de puntos concretos:

1.° Es necesario desarrollar un espíritu nuevo, un estado nuevo de opinión en el ámbito de la función pública.

2.° Que los funcionarios estén interesados en el logro de una mayor productividad social no sólo en su remuneración corriente sino a lo largo de toda su carrera administrativa.

3.° Una mejor selección en las técnicas para aumentar la utilidad posible de vocaciones y capacidades.

4.° Hay que delegar lo más ampliamente posible las responsabilidades en todos los grados de la jerarquía.

5.° La estructura presupuestaria se ha de adaptar a las exigencias de una gestión económica y eficiente.

6.° La contabilidad pública ha de ser un fiel reflejo de los resultados económicos de cada gestión.

Tras un análisis detenido de estos puntos el autor concluye afirmando la filosofía de sus ideas sobre los temas expuestos. Todas las ideas son interdependientes y se condicionan mutuamente, lo que hay que procurar es no desequili-

brarlas. Esto es pues una especie de avance frontal sobre la reforma de la función pública, sin embargo no tiene por qué ser puesto en práctica en todos los servicios públicos, puede utilizarse en fases sucesivas pasando de un organismo público a otro, pudiéndose comenzar por los Departamentos ministeriales o por las Direcciones de servicio que serán las que mayor interés denoten por la reforma de funciones.

Por último, una prevención ante la reforma administrativa. Hay quizás excesivo prurito en llevar a cabo reformas jurídicas, elaboración de proyectos de ley y de leyes de bases pero, hay menos voluntad de aplicación y puesta en práctica en la realidad. Se trata más bien de una reforma de hechos de espíritu y de sentir común. Es cierto que será un camino lento y largo, razón de más para comenzar enseguida.

A. DE JUAN ABAD

Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger

Enero-febrero 1960. Núm. 1.

REYMOND, François: *Le domaine public mobilier*. Págs. 49-66.

El dominio público, su concepto y su naturaleza es una cuestión polémica dentro del Derecho Administrativo francés y se puede afirmar que cada investigador o estudioso del Derecho público ha dejado su nombre para una teoría nueva del dominio público o bien para una negación de toda utilidad al concepto del mismo.

Dentro de esta gran diversidad de opiniones, el dominio público de los muebles constituye una zona privilegiada. Pocos autores niegan su existencia. Entre ellos sin embargo debemos citar a BERTHÉLÉMY. Para este autor el criterio territorial y la imposibilidad de apropiación privada excluyen a los muebles del dominio público. Pero esta postura se halla hoy ampliamente superada y se afirma la posibilidad y la existencia real de un dominio público sobre los bienes muebles, pero sin analizar los posibles problemas que esta afirmación entraña dentro del campo del Derecho Administrativo. El profesor REYMOND se ocupa de esta problemática y la estudia desde dos puntos de vista, lo cual constituye las dos partes de su trabajo. En la primera parte se hace y se resuelve la pregunta de si existe realmente un dominio público de muebles y en la segunda, aclara el concepto intrincado de los llamados regímenes legislativos especiales.

En la primera parte del trabajo se lleva a cabo un estudio detallado y concreto de la materia a la luz de la jurisprudencia de la *Cour de cassation* y se concluye afirmando a la vista de los distintos casos citados, que el contenido de la demanialidad está constituído por un conjunto de reglas propias del derecho público y en las que la inalienabilidad es un elemento, el más importante sí, pero no el único. Pero el dominio público de los muebles en los raros casos en los que se reconoce se nos presenta casi exclusivamente con la nota de la inalienabilidad y su consecuencia la imprescriptibilidad, mientras que el dominio público inmobiliario es mucho más rico en contenido. Es preciso señalar que todos los casos en que la jurisprudencia se pronuncia durante el siglo XIX se referían a objetos mobiliarios que pertenecían al patrimonio artístico o histórico de la nación (mausoleos, miniaturas, tapices). Pero estas decisiones jurisprudenciales desaparecen a fines del siglo XIX. Y esto se debe sencillamente a que, en esta época, una intervención legislativa en la materia que nos ocupa creó y dió un régimen legislativo especial a esta materia del patrimonio artístico y los objetos que lo integran. Después de la inconsistencia misma de la doctrina del dominio público mobiliario, el agotamiento de la jurisprudencia que constituye la base más sólida de una teoría de este dominio muestra en última instancia que esta noción hoy día tiene poca existencia real.

En la segunda parte dedicada al estudio de los regímenes legislativos especiales de los que ya hablamos antes se aclara una aparente contradicción. La que resulta al negar en primer lugar la existencia real de un dominio público mobiliario para estudiar después el

régimen especial establecido para ciertos muebles por leyes particulares. Pero esta contradicción no es más que aparente. En el primer caso se trata de estudiar la existencia eventual de una creación doctrinal y jurisprudencial y en la segunda, de precisar los regímenes establecidos por el texto de las leyes. Es así como se estudian los regímenes especiales siguientes: 1. El de los archivos, a través de los Decretos de 1809 y 1855, donde se dan las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad. 2. La ley de 1887 reformada por otra de 1913 que constituye hoy en día la carta de naturaleza de los monumentos históricos, y una ley de 1946 sobre los objetos de interés científico y artístico clasificados por el Ministerio de Educación, y por último, 3. El régimen especial relativo a los objetos de culto regulados por una ley de 1905. Del análisis de estos diversos regímenes se concluye que no podemos obtener una noción coherente del dominio público de muebles y sólo cabe afirmar la permanencia constante de las notas apuntadas.

A. DE JUAN ABAD

Burocrazia

Anno XV. núm. 3. Marzo, 1960.

GONELLA, Guido: *Sui limiti al dovere di obbedenza verso il superiore*. Páginas 81-86.

Dentro de todo organismo social complejo, la idea de subordinación jerárquica constituye un factor esencial de cohesión entre los varios supuestos partícipes en aquella: de aquí el valor fundamental del principio de jerarquía, susceptible, doctrinalmente de análisis desde una perspectiva diversa, según se parta de la idea de coordinación o subordinación. Ahora bien, tal diversidad, que confiere asimismo un doble relieve en el terreno dogmático al mencionado principio, presenta un valor puramente marginal cuando se trata de estudiar los límites del deber de obediencia del inferior hacia el superior, por tratarse de una situación subjetiva encuadrable en cualquier supuesto de subordinación, con independencia de su calificación jurídica. Lo único que a este respecto interesa, es tener en cuenta que el deber de obediencia surge del principio de jerarquía «latu sensu» y tiene su correlativo en el poder de mando atribuído al superior.

No resulta fácil determinar cual sea el límite de este deber de obediencia ya que el mismo se encuentra en un punto de fricción, de indudable delicadeza, entre dos exigencias confluyentes: la de coordinación de actividades dirigidas a un mismo fin, que encuentre su más segura salvaguardia en el principio de obediencia y la de no conferir relevancia jurídica a las órdenes viciadas de ilegitimidad, vicio susceptible de ser constatado en virtud de control del inferior. Pero la transcendencia práctica de la cuestión ha obligado, en Italia, como en otros muchos países, a determinar dichos límites, y, en este sentido, se dicta el artículo 17 del Estatuto de Empleados civiles del Estado, de 10 de enero de 1957; a tenor del mismo, los empleados que reciban una orden que consideren manifiestamente ilegal deberán devolverla para nueva consideración, exponiendo al superior las razones que tengan para clasificarla de ilegal; pero, si la orden se les ratifica por escrito, deberán proceder a su ejecución, excepto en el caso de que tal acto esté prohibido por la legislación penal.

Naturalmente, un precepto de este carácter, que encuentra complemento obligado en las disposiciones penales, es susceptible de crítica: sus inconvenientes fundamentales derivan de la posibilidad de que el sistema llegue a paralizar la acción administrativa y, de otro lado, se convierta en una costumbre de eficacia meramente formal, dirigida a tutelar al subordinado. Pero tales inconvenientes, resultado de aplicar el sistema que se establece para finalidad disconforme con su «ratio» última, y subsanables en todo caso, no pueden hacer olvidar cuanto de valor entraña el mismo, que se traduce, sustancialmente, en posibilitar en su momento, a través de la constancia por escrito de la orden, la determinación del verdadero responsable de la infracción, sin que, por otro lado, implique en modo alguno contra-

dicción con el principio constitucional de responsabilidad directa del funcionario por actos cometidos violando el derecho, ya que, lo que en definitiva hace, es poner en relación este principio con el de jerarquía administrativa, trasladando la responsabilidad al causante efectivo de la infracción.

Los efectos prácticos de tal precepto, así como la naturaleza jurídica del poder de desobediencia reconocido al inferior se analiza someramente por GONELLO, quien llega a la conclusión de que tal poder debe ser calificado más exactamente como poder-deber, potestad de obligatorio ejercicio que encuentra su justificación última en la necesidad de habilitar un instrumento eficaz para la actuación del principio radical de todo ordenamiento jurídico que se desenvuelva bajo el signo de la democracia y de la libertad: el de subordinación del Estado al supremo gobierno del Derecho.

TARANTO, Amilcare de: *Raporti fra procedimento penale e procedimento disciplinare in consequenza di sentenza di condenna ad assoluzione.* Págs. 87-92.

Dentro del estudio de DE TARENTO, dedicado a señalar tomando como punto de partida el Estatuto de Empleados civiles de enero de 1957, los efectos que, en el orden disciplinario produce la condena o absolución en juicio de un funcionario de la misma, reviste especial interés la exposición de los requisitos y limitaciones de orden material y temporal que se han impuesto a la Administración italiana para poder exigir responsabilidad a sus empleados tras haberse dictado sentencia absolutoria contra los mismos, límites recogidos de las decisiones del Consejo de Estado que como se pone de relieve, han constituido el antecedente fundamental de la nueva normativa en esta materia.

M. TEJERINA PEDRUELO

Rivista trimestrale di Diritto Publico

Núm. 1. Enero-marzo 1959.

RENATO, Giuseppe: *Studi comparati sull'istituto della "délégation d'autorité".* Págs. 113 a 177.

El profesor RENATO lleva a cabo un estudio concienzudo y detallado del fenómeno administrativo de la delegación de autoridad en el amplio campo del derecho administrativo comparado. Señalaremos esquemáticamente los puntos fundamentales sobre los que gira su investigación. En primer lugar se ocupa de los argumentos para el estudio de tal institución y del concepto base de la misma. Son interesantes a este respecto las distinciones que realiza en cuanto a los tipos de delegación, interna, externa implícita y de hecho, así como también la más fundamental de delegación administrativa y legislativa.

En el segundo apartado de su trabajo el profesor Giuseppe RENATO estudia el ámbito la posibilidad y los límites de la delegación de autoridad, de esta parte sin duda es interesante el análisis de un sector particular de la esfera administrativa, el de la policía, dentro del cual la delegación de autoridad tiene notas específicas. Tras un análisis del ordenamiento estatal italiano a este respecto se lleva a cabo una determinación concreta de los casos de delegación de poder, así como de su aplicación. Es también curioso el análisis de los casos de delegación de autoridad de los entes inferiores a las superiores concretamente en el derecho de policía alemán.

Finaliza este documentado trabajo con la exposición clara y sistemática de los elementos de la delegación de autoridad, su nacimiento y desarrollo analizando los supuestos de delegación, competencia, control, responsabilidad y revocación. Se propugnan las reformas legislativas necesarias en el ámbito de la reforma administrativa y se cierra el trabajo con un estudio más detallado de la delegación «de facto» y la implícita. Concluye el trabajo afirmando que el problema de la centralización o de la desconcentración, en el cual se encuadra toda la problemática de la delegación de autoridad,

tiene un aspecto estático y otro dinámico, y que en efecto tales cuestiones se refieren no sólo a la esfera territorial de la validez de ciertas normas jurídicas, sino también a los métodos de creación y de ejecución de tales normas. Se advierte una tendencia general a utilizar y perfeccionar el sistema de la delegación de autoridad como medio para conseguir una mayor desconcentración y descongestión en la Administración pública, lo que consigue la aceleración del procedimiento administrativo y el estrechar los lazos de confianza y seguridad entre los administrados y la Administración con una mayor confianza y un mejor conocimiento.

Núm. 2. Abril-junio 1959.

SALEMI, G.: *Il diritto amministrativo italiano nell'ultimo cinquantenio.* Páginas 237-246.

En la última lección de cátedra del profesor SALEMI en la Universidad de Palermo, tras su larga etapa de enseñanza universitaria, se lleva a cabo un estudio panorámico sobre las notas más dominantes de la evolución del Derecho administrativo italiano de los últimos cincuenta años.

En 1900 la situación científica del derecho administrativo, afirma el profesor SALEMI, era estacionaria y limitada. Pocas leyes, aunque buenas, y pequeña la actividad social del Estado. Como novedades interesantes en esta etapa la creación de una IV Sección en el Consejo de Estado, algunas leyes sobre la justicia administrativa en el ámbito local y sobre las instituciones de la Beneficencia pública. La doctrina estaba bajo el impacto de la obra de ORLANDO *Tratado de Derecho administrativo,* faltan estudios sobre la parte general, hecha la salvedad de los «principios de derecho administrativo del profesor ROMANO.

Después de esta fecha surgen en la doctrina las magníficas obras de CAMMEO con su Curso de Derecho Administrativo, RANELLETTI con sus Principios, PRESUTTI con sus Instituciones y los Cursos de FERRARIS y SALANDRA. Siendo todos ellos de tendencias diversas. Hay una preocupación del nuevo Derecho positivo de cadico, en lo que se nota la influencia de la escuela alemana, pero estas cuestiones se ven superadas por la aparición de la obra de ROMANO sobre el Ordenamiento jurídico. Por lo que hace referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado se hace en este período copiosa, pero siempre austera y válida colaboradora de la doctrina. La primera guerra mundial abre un forzoso compás de espera.

Pero la victoria no basta; a esta etapa sigue otra de especiales características, que en todo está condicionada al fenómeno político fascista. Hay obras de naturaleza abstracta, como los estudios de DONATI, y otras de estudio y aplicación quizás excesiva por el método jurírácter corporativo. Finalmente, y tras una breve etapa de transición se llega a la nueva Constitución. La doctrina se dedica al estudio de la misma y de las nuevas instituciones administrativas, aunque se resiente de la incertidumbre y de las perturbaciones generales: de ahí que sus obras difieran frecuentemente unas de otras. Hay falta de unidad.

Abundan los estudios de carácter general bajo el título de Cursos Manuales Elementos del Derecho administrativo, lo que en sustancia responde a una incorporación plena de profesores y alumnos al trabajo profesional. Señalemos por su especial brillantez los de ZANOBINI, GASPARRI, GIANNINI, MIELE y SANDULLI. Esto no quiere decir que falten las obras monográficas. Así cabe señalar en materia urbanística la obra de TESTA: en materia de policía la de VIRGA, en transportes la de ROSSI. El volumen sobre Descentralización de LUCIFREDI, etc., etc.

En resumen, el derecho administrativo de los últimos cincuenta años, en estrecha fusión con el derecho constitucional se ha desarrollado y transformado en profundidad y con prontitud. Y hoy se da la feliz coincidencia de jóvenes alumnos y jóvenes maestros, tales como ALESSI, AMORTH, GUARINO, BENVENUTI. Todo ello coloca a la ciencia administrativa italiana a una gran altura en el campo del derecho comparado.

A. DE JUAN ABAD.

Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

Año XVI, núm. 4. Florencia, febrero, 1960.

PINTUS, Mariano: *Cicroscrizioni provinciali problema secolare.* Páginas 337-340.

La organización provincial italiana tiene su origen y fundamento en la ley de 23 de octubre de 1859 emanada del presidente CAVOUR y de la Ley Peruzzi de 20 de marzo de 1865, dictadas ambas en momentos decisivos para la vida política del país y que no respetaron ni siguieron en su elaboración un criterio racionalista y organizativo, estando más bien impulsadas por exigencias de la tradición histórica, de la uniformidad geográfica y de las estructuras económicas locales. Todo esto hizo que con el acontecer histórico y con el sucesivo engrandecimiento del país, tal dimisión en circunscripciones del territorio nacional haya sido duramente criticado y hayan sido también varios los inventos, hasta ahora infructosos, de reforma. Entre éstos señalemos los proyectos RICASONI, CADORNA y LANZA. De tal malestar se hizo eco la subcomisión integrada por los diputados CELESIA, PIANCINI y RUGGELI que en 1876 fué encargada de examinar el proyecto de ley NICOTTERA, que constataba de que forma las circunscripciones se construyeron sin tener en cuenta ni reflejar las condiciones de afinidad topográfica, geográfica e histórica. Había sobre todo un fenómeno claro de desproporcionalidad en la extensión del territorio que comprendía cada circunscripción. Lo cual llegó a la subcomisión a afirmar que a medida que una circunscripción es más grande y se extiende, la dificultad de una buena administración crece en proporción geométrica a la extensión. Señalaba en sus conclusiones la citada subcomisión que debían ser tres las condiciones que había de reunir una circunscripción para lograr una buena descentralización:

1.° Que sea tal que presente un complejo económico homogéneo.

2.° Que por su extensión no represente un obstáculo para una buena administración.

3.° Que no sea tan pequeña que impida forzosamente el ejercitarla.

Y finalizaba su informe proponiendo soluciones estructurales: o bien la adopción de una circunscripción formada por el agrupamiento de mayor número de ayuntamientos bajo la forma de ayuntamientos cantonales o de distritos, o bien la reducción de las actuales provincias a unas dimensiones más justas y razonables.

El problema así esbozado no ha sido resuelto y pocos fueron los proyectos de reforma que siguieron al examinado, habiendo todos ellos corrido la misma suerte. El por qué de esta oposición de hecho, ante el problema tan decisivo para una buena administración local, tiene un motivo sentimental de fondo, motivo que se introduce casi inadvertidamente desde el momento en que se intenta cualquier cambio en la realidad. Los problemas que surgen de esta mala distribución territorial son numerosos, no sólo desde el punto de vista social, sino también desde el punto de vista económico y de mayor rendimiento de la actividad administrativa y de los servicios públicos. Tales diferencias y desigualdades deben ser superadas, sobre todo en un momento en que la constitución vigente prevé las regiones y abre una ventana a sistema de distritos.

PAZZAGLIA, Isidoro: *Il centenario dell' ordinamento amministrativo italiano: Significativa cerimonia a Torino.*

El transcurso de la fecha del 23 de octubre de 1859 que vió constituirse el primer núcleo del ordenamiento administrativo italiano no podía pasar inadvertida. Fué esta ley la que encuadró la provincia como ente autárquico territorial en el nuevo Estado italiano. Esta ley constituyó el primer texto de ley de régimen local para los territorios unificados del Reino Sardo Piamontés y de la Lombardía, que con la anexión de los otros territorios se extendió a toda la nación. El carácter de verdadero ente autárquico territorial viene dado a la provincia a partir de la ley de 30 de diciembre de 1888 que dió lugar después a la promulgación de un nuevo texto refundido de la Ley municipal y

provincial de 10 de febrero de 1889. Han sido diversas las reformas posteriores, algunas de notable importancia, pero nada se ha reformado por ahora por lo que concierne a la figura jurídica y política de la provincia que la nueva Constitución explícitamente define como «ente autónomo» (art. 128).

Se señala la trascendencia de la conmemoración que tuvo lugar en el Consejo Provincial de Turín al cual fueron invitados representantes de las 21 provincias, resultantes de las 17 que constituyeron el núcleo primitivo de la Italia unida, reunión que tuvo por objeto la celebración del primer centenario del ordenamiento administrativo italiano. Todo ello como preludio ante la proximidad de la celebración del centenario de la unidad italiana en el próximo año 1961.

SORRENTINO, Vittorio E.: *Produttivitá e Relazioni pubbliche.*

Orígenes, primeras aplicaciones y sucesiva afirmación en los Estados Unidos de América.

Se glosa en este artículo la materia que fué objeto de un curso de perfeccionamiento para secretarios de ayuntamiento en la Universidad de Nápoles en el curso 58-59.

Se analizan las distintas definiciones que han sido dadas sobre el concepto de Relaciones Públicas. Interesa señalar la dada por la «Public Relations Society of America», que dice así: Las relaciones públicas son:

1. La iniciativa, en su sentido más amplio, ya sea de una organización, de una industria, de un gobierno, etc.
2. El modo de ser de tal actividad o el grado de su éxito en su funcionamiento.
3. El arte o la profesión de organizar o desarrollar tal actividad.

Parece más oportuno abandonar las definiciones estrictas y afirmar simplemente que las Public Relations tienden esencialmente, a abrir caminos a una mayor comprensión entre la actividad económica y el ambiente humano social y político y que por lo tanto constituyen un medio ideal para estrechar los lazos entre los hombres que laboran en campos no sólo diversos, sino también opuestos, y que sirven también para dar a conocer todo lo que de bueno y provechoso para la comunidad se elabora y se produce en el interior de una Hacienda o de una Entidad.

Esbozado así el contenido propio de la materia el profesor SORRENTINO lleva a cabo el estudio del desarrollo y la evolución de estas técnicas en los Estados Unidos, donde han alcanzado una gran popularidad a partir de la segunda guerra mundial, habiendo arrinconado con su invasión llena de fuerza y juventud las viejas técnicas en la actuación de los poderes públicos.

MANITO, Attilio: *Le tecniche nelle relazioni pubbliche.*

Se lleva a cabo la justificación del tema que tiene su origen en un ruego parlamentario dirigido al ministro para la Reforma Administrativa, señor Bo, y a su vez en una campaña general para el mejoramiento y la mayor eficiencia de la función administrativa. Se analizan las diversas técnicas en las relaciones públicas. Sus objetivos y sus contenidos. Análisis de la entrevista como técnica fundamental de relaciones públicas. Sus objetivos y sus contenidos. Análisis de la entrevista como técnica fundamental de relaciones públicas. Condiciones del que la realiza, puntos sobre los que versa y elección del o de los entrevistados. Importancia de la documentación administrativa. Mejoramiento de locales técnicas de trabajo. Análisis de costes administrativos y renovación en el espíritu del personal. Todo ello con una finalidad: un mejoramiento total en las relaciones entre Administración y administrados. El tema es sugestivo y múltiples son sus posibilidades que quedan esquemáticamente señaladas por el profesor MANITTO, buen conocedor de los últimos avances al respecto con la bibliografía americana fundamentalmente.

Año XVI. Núm. 5. Florencia. Marzo 1960.

LESSONA, Silvio: *La posizione costitu*

zionale della pubblica Amministrazione.

Publica NUOVA RESSEGNA el discurso pronunciado por el eminente profesor Silvio LESSONA con ocasión de la inauguración del primer curso de formación para funcionarios de la carrera directiva de la administración civil, Escuela especial del Ministerio del Interior, en la Escuela de Perfeccionamiento en Ciencias Administrativas de Bolonia.

Tras un bosquejo histórico y doctrinal de la evolución harto conocida del principio de la dimisión de poderes desde su aparición en Montesquieu hasta su plasmación práctica en los nuevos estados que surgieron tras la revolución francesa, se llega a la conclusión de que la Administración Pública viene siempre considerada como una función secundaria, auxiliar del ejecutivo, para el desarrollo de aquella actividad o actividades que son un complemento de la actividad del gobierno. Pero en la fórmula «Poder Ejecutivo» hay una hetereogenidad de funciones harto más vasta y complicada, hetereogenidad que se manifiesta ya en la distinción que se hace en la jurisdicción contencioso-administrativa entre actos políticos y actos administrativos al tratarse de su impugnabilidad. El profesor LESSONA reduce a sus justos límites la distinción entre Administración y Gobierno. El acento del trabajo que nos ocupa, se carga sobre la novedad que ha representado la constitución italiana vigente en este sentido. En efecto, en el título dedicado al Gobierno hallamos tres secciones, la primera regula el Consejo de Ministros, la segunda contempla a la Administración pública y la tercera se refiere a los Organos auxiliares. De esta mera disposición terminológica y sistemática de la constitución parece desprenderse que el legislador vió esto como tres aspectos de un mismo problema, de un mismo poder. Pero la realidad es que el término «Poder Ejecutivo» se ha quedado pequeño y hoy es impropio utilizarlo en tal sentido. Función de dirección política y función administrativa constituyen dos aspectos fundamentalmente diversos en la vida del Estado no reducibles a la expresión unitaria «Poder Ejecutivo», ni mucho menos a la de «función administrativa». El profesor LESSONA concluye por calificar a la Administración Pública como poder del Estado con todas las consecuencias que de esta afirmación se deducen.

Se analiza qué directrices y reglas dicta la constitución para que esta función sea lo más idónea posible para resolver la enorme masa de competencia y actividades que el nuevo Estado la ha encomendado y que tan diferentes son de aquellas otras restringidas que se propusiera el Estado liberal en sus orígenes.

La constitución ha procurado sustraer dentro de lo posible al Gobierno la regulación de la Administración Pública. Ha dispuesto que el número, atribuciones y organización de los ministerios sea establecido por Ley. Ha dado ciertas directrices al legislador para una mejor organización administrativa. De estos principios derivan consecuencias importantes, una de ellas, esencial, es que si la actividad administrativa se desarrolla a través de la actuación de las personas físicas, un buen funcionamiento del organismo administrativo exige una adecuada cada vez más perfecta formación de los funcionarios públicos, de los hombres destinados a ser órganos del propio Estado. Hoy día, esta situación ha mejorado enormemente con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, que deberá encargarse de la preparación, formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos.

Se analiza después la trascendencia en vía jurisdiccional de la posición constitucional de la Administración Pública. Finaliza el profesor LESSONA diciendo que se puede constatar que la Administración ha pasado del puesto secundario y casi ignorado que ocupaba a finales del siglo XVIII a un lugar preferente y al mismo nivel que los otros poderes del Estado. De ahí la grandeza de la tarea y de la misión que se abre a los nuevos funcionarios públicos y a todos aquellos que en lo sucesivo entren a formar parte de la carrera administrativa.

Año XVI. Núm. 6. Florencia. Marzo, 1959.

FRAGOLA, Umberto: *I prefetti e le funzioni di rappresentanza.*

Es justo que el prefecto de la provincia como representante del Gobierno en el territorio, esté presente en las manifestaciones más importantes que tengan lugar dentro de la circunscripción administrativa. El profesor FRAGOLA examina en su interesante artículo los límites y el contenido estricto de esta participación, teniendo en cuenta que en la vida moderna lo administrativo está cada vez más compenetrado con lo político. Y esa intensiva participación en actos y en funciones de representación oficial en la vida política, hace muchas veces peligrar la total dedicación a sus funciones administrativas.

Se advierte en el ordenamiento administrativo italiano una falta de un código de ritual o de ceremonias, y tal fenómeno se da asimismo en muchos países. Es materia regulada las más de las veces por la costumbre o por los usos inveterados de los diferentes organismos. Un ejemplo en la panorámica constitucional lo componen las llamadas normas de «correttezza» constitucional, ya estudiadas por SANTI ROMANO. Si existen, en cambio, normas sobre las procedencias y honores en las ceremonias oficiales.

Tras un análisis de la legislación en esta materia, entre la cual merece destacarse el Decreto de 16 de diciembre de 1927 sobre el ceremonial en actos oficiales en el cual se pueden distinguir tres partes fundamentales: 1) El orden de la precedencia. 2) Las normas a observar cuando se interviene en los actos oficiales como corporación u órgano colectivo de la Administración; y 3) Analiza la modalidad y los requisitos con los que debe observarse este orden de precedencias y las prerrogativas y dignidad reconocibles a ciertas altas personalidades. El orden de precedencias está representado por trece categorías, subdivididas cada una posteriormente en clases.

Evidenciada así su importancia, se hace preciso que el prefecto como máxima autoridad dentro de la provincia tenga un perfecto conocimiento de tales normas, de ahí la conveniencia que apunta el profesor FRAGOLA, de la elaboración de una disposición de carácter general o de una circular ministerial en la que se dicten los oportunos criterios para limitar a casos esenciales solamente la presencia de estos altos funcionarios provinciales. Con ello no se haría más que obtener a la larga un mayor rendimiento en tales funcionarios y en su tiempo de dedicación a la función de representación oficial. Se apunta la solución al problema que nos ocupa dada en Suecia, en la que se nombran unos funcionarios de representación, especie de representantes diplomáticos de la Administración en lo interno y para los actos oficiales. Esto, como muy acertadamente apunta el profesor Mariano PINTUS en su comentario al artículo que nos ocupa, tendría el peligro de que su sola presencia pueda estimular la exigencia de utilizarlo frecuentemente... De todos modos queda señalado el problema de las funciones de representación en el amplio campo de la actuación administrativa provincial.

A. DE JUAN ABAD

Rassegna di Diritto Pubblico

Año 14. Núms. 3-4. Julio-diciembre, 1959. Págs. 381-499.

ZANGARA, Vincenzo: *I diritti di libertá della scuola.*

Dentro de la prácticamente infinita serie de cuestiones que en el campo del Derecho en general y también dentro del más limitado del Derecho administrativo, se plantean, las circunstancias que en cada momento concurren, hacen derivar la atención de la doctrina hacia temas concretos con especial preferencia y tal parece ocurrir ahora con el problema de la enseñanza. La escuela, so-

bre cuya importancia en el régimen democrático pudo decir CALAMANDREI que *a lungo andare, é più importante del parlamento e della magistratura e delle Corte constituzionale* pasa a ser tema preferente de atención en libros y revistas, por diversos motivos, y es analizada desde distintos puntos de vista.

V. ZANGARA trata, en el trabajo que comentamos, de señalar la fundamentación constitucional del derecho de libertad de la escuela. Evidentemente, el tema en sí y su ángulo de enfoque, exceden del campo de lo meramente administrativo, aunque debido a la interrelación existente entre todas las ramas del Derecho se haya de plantear problemas que, como el de la naturaleza jurídica de los actos de la Administración en relación a los establecimientos de enseñanza no estatales tiene un primordial interés en este último campo. Intentar, en consecuencia, señalar todos y cada uno de los temas que son estudiados por ZANGARA sería tarea imposible en un comentario del tipo del que realizamos. Bastará citar, a modo de ejemplo, que en él se abarca desde el principio positivo de pluralismo escolástico y la escuela libre a las situaciones jurídicas subjetivas que derivan de la libertad de la escuela, pasando por las limitaciones del derecho a fundar y establecer centros de educación, el poder discrecional de concesión de autorizaciones, de vigilancia y control de la enseñanza, las instituciones culturales extranjeras a la luz de la constitución italiana, y, en fin, cuantos aspectos jurídicos pueden ser detraídos en relación con la enseñanza: por todo ello, constituye una obra de interés primordial tanto por la multiplicidad cuanto por la densidad con que cada cuestión se trata.

M. TEJERINA PEDRUELO

International Review of Community Development

Roma, 1959. Núm. 4.
Número monográfico dedicado al desarrollo comunitario en los Estados Unidos. 232 págs.

Las técnicas de desarrollo comunitario en los Estados Unidos han alcanzado mayor latitud que en países donde una historia más dilatada pone incuestionablemente mayor número de trabas sociales y psicológicas a las asociaciones espontáneas. De aquí el interés especial de este número de la Revista Internacional que edita la *International Federation of Settlements and Neighbourhood Centres* y que permite una ojeada muy completa al estado actual de la cuestión en el gran país americano. Sin duda, en la necesaria revigorización de la vida local han de buscarse nuevas fórmulas, y la que ofrece el desarrollo comunitario, mediante la activa participación del vecindario en la gestión y administración de su núcleo administrativo, es digno de estudio y fomento entre nosotros, especialmente ahora que despunta para nuestras ciudades más importantes una primera actividad de descentralización y se pretende dar fuerza a los pequeños pueblos y centros suburbanos autonomizándolos en la tiránica dependencia metropolitana. Desde esta perspectiva resultan singularmente sugerentes los artículos de J. E. OWEN *(Recenti tendence dei servizi comunitari negli Stati Uniti*, págs. 25-32), A. MEISTER *(Associations volontaires et développement des collectivités aux U. S. A.*, páginas 63-106), B. BUELL *(Community planning for Health and welfare Services*, págs. 153-168), y H. F. KAUFMAN y L. W. COLE *(Sociological and Social Psychological Research for Community Development*, págs. 193-212).

M. P. O.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

PUBLICACION CUATRIESTRAL

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL:

España, y Territorios de soberanía Española. 120 Ptas.
Portugal, Hispanoamérica, Filipinas y Estados Unidos ..... 150 »
Otros países ..... 175 »
Número suelto ..... 70 »

PEDIDOS A

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8

MADRID ESPAÑA