I.-RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BENÍTEZ DE LUGO REYMUNDO, LUIS: *Tratado de seguros*. Madrid, 1955. Vol IV. Págs. 626 — Vol. V Páginas 502.

En el núm. 17 de esta REVISTA dimos cuenta de la aparición de los tres volúmenes primeros del tratado de BENÍTEZ DE LUGO. Entonces hicimos una valoración de conjunto de la misma.

Hoy queremos reseñar el feliz término de esta importante publicación, con la aparición de los volúmenes cuarto y quinto. En el primero de ellos se termina de exponer lo referente a los regímenes legales de las empresas de seguros privados, con un completo estudio (en el que destaca el aspecto práctico) de la intervención del Estado en las empresas de seguros privados, con arreglo a la legislación española. En el volumen quinto se recoge la parte VIII de la obra, dedicada al estudio de los seguros sociales.

En los presentes volúmenes se mantiene el nivel logrado en los anteriores, por lo que podemos ahora ratificar nuestra opinión acerca de la misma: que constituye un instrumento de trabajo imprescindible.

Solamente vamos a permitirnos hacer un reparo de carácter general: que quizá no se haya utilizado en la medida debida una fuente de valor inapreciable: la jurisprudencia dictada por nuestro Tribunal Supremo y que contiene fallos interesantes sobre los distintos aspectos de la regulación de las entidades aseguradoras. Es cierto que se citan algunas sentencias del Tribunal Supremo y resoluciones del Tribunal económico-administrativo central, y que se han sabido seleccionar los fallos que se citan. Pero una obra tan completa como el tratado de que damos noticia podía haber intentado agotar la jurisprudencia sobre la materia.

Es más que probable que después de importante paso que supone la aparición de este tratado, BENÍTEZ DE LUGO continuará perfeccionando su obra, y que en ediciones sucesivas nos sorprenda con una exposición completa y total de la jurisprudencia. De este modo, su tratado sería un repertorio completo de jurisprudencia, al mismo tiempo que la completa obra doctrinal y de orientación práctica que es hoy, en la que se hace una buena exposición de la legislación española con una referencia continua al Derecho comparado.

J. G. P.

BIELSA, Rafael: *Sobre lo contencioso-administrativo*. 2.ª edición. Buenos Aires, 1954. Págs. 240.

Desde 1936, fecha en que apareció la primera edición de la obra del profesor BIELSA sobre el «contencioso-administrativo», han tenido lugar importantes acontecimientos en la República Argentina. Por lo que respecta a la regulación del proceso administrativo, aun cuando sigue sin una ley general en la esfera nacional, se han dictado nada menos que cinco Códigos de lo contencioso-administrativo en distintas provincias: en 1941, en Córdoba; en 1947, en la Rioja; en 1948, en Jujuy; en 1951, en Santa Fé y

en Santiago del Estero. Por otro lado, la doctrina argentina había producido importantes obras sobre la materia.

Ante estos hechos, no podía permanecer impasible el infatigable trabajador que es el profesor BIELSA. Su apartamiento de la cátedra universitaria no impidió que siguiera lanzando numerosos trabajos, en los que se reflejaba su preocupación por la situación que atravesaba su país, y expresaba su opinión con independencia digna de elogio.

El tema de lo contencioso-administrativo fué siempre uno de los predilectos del maestro de los administrativistas argentinos. Y a él dedicó excelentes páginas en diversas publicaciones jurídicas. Entre los últimamente publicados, podemos citar los que llevan por título *Demandas contenciosas y recursos jurisdiccionales contra actos administrativos* y *La cuestión de las jurisdicciones especiales*, publicados en *La Ley*, y *Arbitrio judicial y arbitrariedad judicial*, publicado en Rosario, en el suplemento mensual de la revista *Juris*.

En 1954 ha publicado la segunda edición de su obra sobre lo contencioso-administrativo. En ella, como en otros de sus últimos trabajos, se observa su profunda preocupación por los acontecimientos que estaba presenciando, y ello le lleva a consideraciones generales sobre las garantías del administrado en las Repúblicas hermanas de América. Como cuando en la página 4 dice: «Una legalidad formalista, hipócrita y antijurídica sustituye a la legitimidad constitucional, y la misma Constitución se deforma para lograr disposiciones no republicanas y contrarias al principio de separación de los poderes, garantía primaria de la libertad. Lo contencioso-administrativo resulta entonces enemigo natural o virtual de esos regímenes de caciquismos, asambleas o legislaturas serviles y conformadas con altas e inmerecidas dietas y granjerías que legalizan la continuidad de lo peor. Varias Repúblicas de nuestra América todavía sufren la acción deletérea de esas supervivencias morfológicas que no sólo son obstáculos para el progreso institucional, sino también factores de regresión.»

El libro conserva el carácter que tenía en su primera edición. «Es un compendio teórico y práctico de la materia, y en cierto modo un manual» (pág. 1). Ahora bien, se modifica el plan del mismo «para dar trabazón orgánica a las diversas partes de la materia, en concordancia con la estructura general de los códigos que reglan a la misma», y se suprime la parte cuarta de la anterior edición dedicada al estudio del Derecho comparado, porque «injertar instituciones que nacen y viven en otros climas jurídicopolíticos distintos del nuestro —del tradicional— no es recomendable».

La obra se divide en una Introducción y dos partes:

A) La *Introducción* trata de ofrecer un resumen de la situación del contencioso argentino. En ella se ve reflejada la preocupación del Prof. BIELSA a que antes aludíamos. Por ejemplo, en la pág. 6, al afirmar: «La disminución del número de los recursos de los administrados con la Administración pública no es un índice de normalidad administrativa; por el contrario, puede ser un índice de poca confianza en la justicia, por considerarse que ésta no tiene independencia suficiente respecto del poder administrador», y en la página 18, cuando, después de resumir la evolución del *Conseil d'Etat*, dice: «Ha sucedido, pues, en Francia, lo contrario de lo que sucede en algunos países sudamericanos donde los altos Tribunales, cuya indepencia está sabia y firmemente asegurada en la Constitución y han logrado fama dada por grandes jueces del pasado, claudican palaciegamente como si quisieran convertirse en rodajes de un aparato inferior y extraño, y confundirse en una zona donde se pierde la figura y la luz que debe irradiar un Tribunal de justicia para tranquilidad de todos los hombres honestos y respetuosos del derecho.»

B) *Primera parte.*—En ella se estudian las siguientes cuestiones:

1) La autoridad administrativa y sus actos.

2) Los actos administrativos irregulares y los recursos jurisdiccionales para extinguirlos.

3) Dominio de la jurisdicción administrativa.

4) La competencia del Tribunal de lo contencioso-administrativo.

5) Caracteres del procedimiento contencioso-administrativo.

C) *Segunda parte.* — Se divide, a su vez, en los capítulos siguientes:

1) El juicio contencioso - administrativo.

2) Preparación del juicio contencioso-administrativo.

a) El requisito de la decisión previa.

b) La cuestión de la denegación tácita.

3) Recurso de legitimidad.

4) La Administración pública como parte en juicio contencioso. Su representación y defensa.

5) Tercería. Tercer opositor y tercer interesado.

6) Requisitos formales del juicio contencioso-administrativo.

7) Régimen de la prueba.

8) La sentencia.

a) Estructura y contenido.

b) Ejecución.

c) Suspensión y sustitución.

9) Extinción no jurisdiccional del juicio contencioso-administrativo.

Esta enumeración de las cuestiones que se tratan da cabal idea de lo que significa la obra de BIELSA en la bibliografía sobre el proceso administrativo. Aun cuando se mueve dentro de los moldes tradicionales de las obras sobre «lo contencioso-administrativo», en ella se observa una preocupación cada vez más acentuada por los problemas procesales (que, como ya es de sobra sabido, no son los puramente procedimentales) que plantea el «recurso contencioso-administrativo» y el manejo de conceptos del Derecho procesal, en su mayor parte correcto.

Podemos afirmar que entre los manuales escritos en lengua española sobre el «contencioso-administrativo» el de BIELSA es, junto al que en 1943 publicó, también en Buenos Aires, ALCALÁ-ZAMORA, de los más logrados. Para todos aquellos que quieran tener en poco más de doscientas páginas un resumen, un buen resumen, de lo que es «el contencioso-administrativo» en general, y concretamente el contencioso argentino, puede acudir al libro de BIELSA con la seguridad de que lo encontrara en él.

Esperamos que este florecimiento de los estudios argentinos sobre la materia pueda verse plasmado en fecha próxima en una ley nacional sobre la jurisdicción contencioso - administrativa. Y estamos seguros de que, cuando así ocurra, se verá en ella reflejada la obra del profesor BIELSA, como antes se vió en algunas de las leyes dictadas en la esfera provincial.

J. G. P.

CARMONA ROMAY, Adriano: *La autonomía financiera municipal a la luz de la escuela sociológica del Municipio.* Madrid, 1955. 93 págs.

Sería superfluo dar a conocer ahora al profesor CARMONA ROMAY entre los administrativistas españoles. Su copiosa y brillante producción era, en buena parte, conocida entre nosotros. Aun cuando en la misma predomina la preocupación por los temas municipales en general (cfr. en *Programa de gobierno municipal*, 1944 - 1950; *Las nuevas garantías financieras de la autonomía municipal*, 1945), y en especial por los temas sobre urbanismo (ya su primer trabajo, publicado en 1929, llevaba por título *El urbanismo en Cuba)*, el profesor CARMONA, dando muestras de su vasta preparación jurídico-pública, llega a temas que distan mucho de los específicamente municipales. A título de ejemplo, señalaremos: *Organización administrativa y legislación en materia de servicios públicos* (1937); *Introducción didáctica al estudio de la Economía nueva* (1940); *La jurisdicción voluntaria y los Notarios públicos* (1945); *Derecho procesal administrativo* (1946); *El uso público de las playas* (1948); *La irreparabilidad del daño irreparable por medio de la suspensión de las resoluciones reclamadas en lo contencioso-administrativo* (1949); *La facultad de fijar las tarifas de los servicios públicos locales en originariamente municipal* (1949), y *Mis dictámenes en el Ministerio de Estado* (1954).

El reciente Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en Madrid nos deparó la oportunidad de tener entre nosotros al profesor CARMONA. Y podemos afirmar que su paso dejó huella. No sólo en el Congreso, al que asistió en representación de la República hermana, sino

fuera de él, entre los estudiosos españoles del Derecho administrativo. Porque su presencia nos permitió un continuo cambio de impresiones, sumamente interesantes (quizás más que si hubiera explicado un curso de Derecho administrativo), que nos hicieran conocer aspectos de la realidad jurídico-administrativo que no pueden llegar a conocerse en los libros.

La monografía de que damos noticia recoge su brillante intervención en el Congreso citado. Y he aquí el primer acierto de su publicación. Pues de otro modo hubieran permanecido en la sombra unas afirmaciones que deben ver la luz y ser conocidas por todos aquellos que, por una u otra razón, no tuvieron intervención directa en el Congreso.

La tesis del profesor CARMONA es brillante y sugestiva. Quizás sea posible oponer algún reparo de detalle a la misma. Pero, en todo caso, son dignos de los máximos elogios el tono de moderación y la prudencia científica en que fué expuesta. Porque en una materia tan íntimamente vinculada a las concepciones políticas como lo es la autonomía financiera municipal, existía el grave peligro de caer en la estridencia, en el tono agrio y la pasión política. Y el profesor CARMONA, en todo momento, demostró ser un auténtico universitario y defender su postura con la mayor elegancia.

Se incluyen en la obra de CARMONA dos anexos: el primero, que recoge su comunicación presentada al «Congreso Interamericano de Municipios», celebrado en Montevideo, en 1953. Lleva por título *Evolución del gobierno municipal en las diferentes Repúblicas americanas*, y en él nos ofrece un logrado resumen del problema, con especial referencia a la evolución del concepto de gobierno municipal en la República de Cuba.

Sólo nos queda felicitar al profesor CARMONA y desearle una pronta vuelta a España.

J. G. P.

CHAPMAN BRIAM: *L'Administration locale en France*. A. Colin, París, 1955, 257 págs.

La presente monografía fué publicada en su versión original inglesa en 1953 con el título *Introduction to french local government*; ahora, como réplica a tantos trabajos de investigadores continentales sobre el sistema local inglés, es un insular el que toma como objeto de estudio la Administración local francesa. Este hecho va a determinar en gran medida el método utilizado por el autor; puesto que el libro ha sido inicialmente concebido para lectores ingleses, surge la necesidad de ilustrarles, en primer lugar, sobre determinadas características y principios generales del Derecho administrativo francés, además, sobre las diferencias específicas de la Administración local francesa respecto de la inglesa. Se comprende que esto no sólo no constituya inconveniente para el lector español, sino antes bien, venga a determinar una mayor claridad de la obra; pues cuando se pretende información sobre un sistema extraño conviene que el informador no dé ninguna cuestión por sabida. No obstante, desde el punto de vista del especialista francés, la obra ha de aparecer necesariamente como elemental e incluso proporcionando, en muchos casos, una información a través de fuentes de segunda mano, lo cual explica las reservas con que ha sido acogida por la crítica. (Drago).

Tras una *Introducción* principalmente dirigida a ambientar al lector inglés, el autor dedica seis capítulos a estudiar la organización y funcionamiento de las asambleas locales, la tutela administrativa, el control mediante Tribunales administrativos, las finanzas locales y las peculiaridades que ofrece la Administración de la región parisina. Constituye así el libro un útil resumen sobre la materia, particularmente desde el punto de vista informativo. Por lo demás, frente a lo que es costumbre entre nosotros, el método utilizado en su redacción es mínimamente jurídico, preocupando mucho más al autor ofrecer un cuadro real de cómo funciona efectivamente la Administración local en Francia, a cuyos efectos se vale frecuentemente de sucesos y ejemplos de problemas planteados a la política del país por las entidades locales, extraídos de la prensa diaria. Como contrapartida, el capítulo más superficial es el dedicado al contencioso local.

F. G. F.

FRAGA, Gabino: *Derecho Administrativo*. 6.ª edición. México. Editorial Porrúa, 1955, págs. 617, 4.º.

Tres años después de publicarse la anterior, lo que es un indicio claro de la aceptación de la obra, aparece la sexta edición del tratado de Derecho Administrativo del profesor de la materia en la Universidad Nacional de Méjico, doctor Gabino FRAGA, que merecidamente disfruta de reconocida autoridad entre los cultivadores de la citada disciplina.

Se mantienen en ella la extensión, características y plan de las anteriores, con muy ligeras variantes, motivadas por las innovaciones legislativas y jurisprudenciales, así como por algunas referencias a recientes tendencias doctrinales. Motivada ante todo por una preocupación docente, con moderación en las citas, ausencia de notas y una redacción clara, constituye un modelo de libro de texto, a la vez que ofrece una gran utilidad para los abogados por la ordenada y completa exposición del Derecho vigente, de las teorías a que responde y de las principales sentencias de la Suprema Corte de Justicia que lo interpretan. Materialmente, la impresión, el papel y la encuadernación del volumen son gratas y prácticas. Como errata no salvada, hemos de advertir la repetición de la rúbrica *La descentralización por colaboración*, en los capítulos VII y VIII del Título II del Libro IV, cuando la que verdaderamente corresponde al primero de ellos, juzgando por ediciones anteriores, es *La descentralización por servicio*. Se han mantenido y mejorado el índice de autores citados y el de materias.

La obra del profesor FRAGA se halla dividida en seis libros, dedicados, respectivamente, a exponer las Nociones preliminares, el Concepto del Derecho Administrativo, el Acto administrativo, la Organización administrativa y sus elementos, el Régimen financiero y patrimonial del Estado y, finalmente, la Situación jurídica de los particulares frente a la Administración. Como nociones preliminares se estudian el contenido, la forma y el régimen de la actividad del Estado; la materia de funcionarios se comprende en la organización, y la de protección jurídico-administrativa en el último de los citados libros. Con evidente acierto, a nuestro juicio, se renuncia a estudiar concretamente la legislación de cada uno de los servicios públicos.

Mantiene el autor, entre las nociones preliminares, las referentes a la distinción entre «atribuciones» y «funciones» del Estado, que en el prólogo a su segunda edición calificaba de «piedra angular» de su construcción del Derecho Administrativo. Precisando ambos conceptos, escribe que «El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar la misma atribución». Esta doctrina tiene antecedentes copiosos en nuestra ciencia y, en realidad, es anterior a su nacimiento ,aunque la terminología varíe, hablando los autores de fines, funciones, potestades, facultades, potestades, prerrogativas, etc. Ultimamente, SAYAGUÉS LASO ha preferido el términos *cometidos*, que considera comprensivo de las actividades o tareas de las entidades públicas. Ambos autores se refieren, como antecedente, a BONNARD, que en la primera edición de su *Précis* definía las atribuciones del Estado como «los objetos de su actividad» y las funciones del mismo como «los medios que le permiten cumplir sus atribuciones». Sin embargo, FRAGA ha construído con mayor rigor y, sobre todo, ha aplicado como base de toda su construcción, los mencionados conceptos. El de «atribuciones» lo considera como *sustitutivo* del de servicios públicos, si bien en la presente edición, en las breves palabras con que la introduce, manifiesta que «aunque (los servicios públicos) no son la base de sustentación del Derecho administrativo, sí constituyen una de sus instituciones más importantes». Su actitud en este punto se anticipó a la posterior crisis de la noción del servicio público en Francia. Defendiéndose con-

tra el reparo de que colocaba en la base de una rama del Derecho una noción extrajurídica, el profesor FRAGA respondía que por ser el Derecho un fenómeno de orden social, han de ser factores de esa naturaleza los que formen sus bases fundamentales y argumentaba con el ejemplo de la importancia que tiene en nuestra rama jurídica la noción de *interés*, que es de naturaleza económica.

En la mencionada introducción se hace una referencia digna de nota a los organismos descentralizados, que por el desarrollo del intervencionismo estatal son una multitud, «cuya verdadera naturaleza se hace indispensable estudiar con el objeto de ver si se puede poner algún orden en el caos que se va produciendo con la multitud de regímenes que se vienen formulando para esa clase de organismos.» Con dicho propósito, distingue el autor los meramente desconcentrados, aunque disfruten de la que denomina «autonomía técnica», de aquellos otros verdaderamente descentralizados, que poseen, además, una autonomía orgánica.

El profesor FRAGA llama, finalmente, la atención sobre el Instituto de Administración Pública, recientemente creado en Méjico, con el propósito de promover el desarrollo de la Ciencia Administrativa, estimulando el intercambio de ideas y experiencias sobre la materia, mejorar el funcionamiento de las oficinas gubernamentales e impulsar el progreso de las técnicas y los métodos administrativos en la esfera de los gobierno federal, estatal y municipal.

En la abundante bibliografía iberoamericana sobre temas administrativos, sobre la cual hemos procurado recientemente despertar el interés en los medios internacionales (1), suele ser raro que una obra se mantenga al día durante varios lustros mediante sucesivas ediciones. Tal es el caso del tratado del profesor FRAGA, que ha venido a ser una de las obras clásicas de nuestra ciencia.

L. JORDANA DE POZAS

(1) V. nuestro artículo «Les Sciences Administratives dans les Pays de Langues Espagnole et Portugaise en 1954», en la *Revue Internationale des Sciences Adminisratives*, núm. 3, de 1955.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.

La investigación científica es a veces llevada con tal seguridad y vigor, con un estilo tan destacado en la construcción, que estos aspectos —que subrayan las posibilidades teoréticas del investigador— se imponen en la consideración crítica a la valoración de los frutos alcanzados, por valiosos que estos sean. De un estilo del pensar jurídico habla sugestivamente TRIEPEL (*Vom Stil des Rechts*), perfilando, entre otras modalidades, la contraposición típica entre el modo de construir *dominado* por la arquitectónica, por el geometrismo sistemático, por el dogma de la interdependencia lógica de las unidades conceptuales como cánon excluyente de la certeza científica de la Jurisprudencia, por un lado; del otro, una lógica del Derecho regida por la categoría de realidad, un estilo del pensar jurídico preferentemente atento a la aplicación, que busca la traducción conceptual adecuada para dar expresión y validez científicas al sistema de fines e intereses inherentes a una realidad concreta de convivencia debida. Creo que lo verdaderamente importante en estos dos trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA, está en el intento felizmente logrado, de poner en ejecución, al hilo de una exégesis técnica impecable sobre problemas concretos, un modo de construir inscrito en categorías de realidad y sistemáticamente preocupado por poner en evidencia el desquiciamiento de algunos conceptos jurídico-administrativos que perviven en el vacío lógico de la pura dogmática, pero que no responden ya a la base real de fines con actualidad y vigencia.

Sería, empero, un error interpretar todo esto como originalidad. La preocupación por la originalidad —por supuesto de la originalidad estilística— es enteramente anticientífica. Del repertorio de instrumentos con que el autor trabaja rezuma un no sé qué profundamente clásico, una dependencia sugestiva de las grandes líneas de fuerza que han conducido históricamente la elaboración científica del Derecho, la juris-

prudencia romana, la canonística, el «mos italicus» y la gran tradición de la glosa patria sepultada aún por la dogmatización de nuestra ciencia jurídica. Pero, sobre todo, sería injusto no conceder a las posibilidades apuntadas en estos trabajos la fecunda oportunidad de matizar una nueva línea en la elaboración del Derecho administrativo, seducido en demasía, como el autor cuida de apuntar, por el supuesto modernismo de sus contenidos normativos y por la dependencia de éstos del perfil constitucionalista del orden político del Estado de Derecho.

El margen de posibilidades inherentes a un intento de integración jurídica de la acción administrativa, es decir, al intento de resolver conceptual y técnicamente esa acción con conciencia de lo exigitivo de sus fines y de su conexión con los principios vigentes de convivencia, parece rebasar hoy por todas partes aquella otra metódica que tiene por las formas dogmáticas cristalizadas la devoción que es tan sólo debida a las realidades, sin percatarse apenas de su condicionamiento histórico-social. Quizá mirando a esto hable el autor de una aplicación sistemática del método histórico, aun cuando para mi gusto el recurso a la Historia es aquí un mero instrumento crítico de desgaste de fórmulas residuales, supeditado al verdadero estilo de la creación científica en nuestro campo, que en cuanto trata de conferir vigencia conceptual a lo real debiera mejor denominarse realismo jurídico, lo que, por cierto, es verdadero clasicismo.

La eficacia de este giro metodológico luce en los resultados de la investigación de García de Enterría. La reversión pasa por ser un elemento necesario de la figura dogmática de la concesión administrativa, pero basta que el autor —con una envidiable familiaridad con las fuentes— ponga a la luz el fondo histórico del instituto para que quede patente la negatividad de ese residuo dogmático dentro de la actualidad administrativa. Pues la reversión es sencillamente un recurso técnico ingeniosamente calculado para cohonestar la necesidad de la cesión de las funciones públicas dentro del formato total del orden político construído sobre la patrimonialización de la *potestas*; es tan sólo una cláusula de seguridad que sirve para neutralizar los efectos jurídicos de la posesión inmemorial una vez que ésta se ha transformado en prescripción centenaria, y de ahí el plazo mágico de los noventa y nueve años. Pero el arbitrio técnico se embota cuando el orden político se calcula sobre una noción abstracta de prevalencia incondicionada de la «auctoritas» —es decir, la noción de soberanía, quicio del Estado moderno—, la cual cierra el paso a toda cesión de titularidad de las potestades públicas, al tiempo que tiene que buscar fórmulas más ágiles para la delegación funcional de prerrogativas a los administrados para la economía de la acción administrativa. La reversión termina por desconectarse de toda realidad, manteniéndose en el plazo sagrado de los noventa y nueve años, en la época industrial en que vivimos, imposibilitando la amortización de las masas enormes de capital de establecimiento y obligando a forzar antieconómicamente los rendimientos a medida que se avanza hacia el término extintivo. La reversión puede ser tan sólo eficaz si es calculada económicamente mirando a esos factores reales, cuando no hay peligro de una privatización de prerrogativas públicas, sencillamente porque tal posibilidad es por entero extraña a los fundamentos del orden político.

Y otro tanto cabe decir con respecto al dogma de la imprescriptibilidad del dominio público. El dogma es aquí un mero corolario lógico de la inalienabilidad de ese dominio, pero un corolario desasistido de instrumentación técnica, de toda posibilidad de hacer frente a los hechos. De hecho ocurre, en efecto, que una posesión continuada termina por remover la condición demanial de los bienes afectados públicamente. La teoría de la desafectación tácita trata de arbitrar una explicación de este resultado, pero un examen atento de la cuestión muestra que esa desafectación queda dentro del cuadro de efectos de una real y efectiva prescripción. La inseguridad jurídica determinada por la colisión entre el dogma y los hechos no puede remediarse más que configurando normativamente un plazo para esa prescripción realmente operante, aunque formalmente ignorada. La

conclusión realista de la tesis es que, de tal modo, quedaría eficazmente protegida la retención en mano pública del dominio.

Creo que trabajos como éstos pueden reintegrar la elaboración científica del Derecho administrativo a la verdadera función del saber del jurista. El saber del jurista es un saber de creación. Como ha dicho un historiador eminente de la ciencia jurídica, FRANZ WIEACKER, en la medida que el Estado moderno es algo racional, en tanto que la vida pública se ha centralizado, generalizado y objetivado sustituyendo la titularidad personal de la función pública por el aparato administrativo objetivo y permanente del Poder, ha de ser tenido el jurista como su verdadero creador.

JESÚS FUEYO

GARCÍA OVIEDO, Carlos (†): *Derecho Administrativo. Quinta edición, por* Enrique Martínez Useros. Madrid 1955. Dos volúmenes: I, 936 págs.; II, 409 págs.

El excelente manual de Derecho administrativo del recientemente fallecido profesor GARCÍA OVIEDO toma continuidad, con caracteres de pervivencia, en esta su quinta edición, de la mano del catedrático de dicha disciplina en la Universidad de Murcia, Enrique MARTÍNEZ USEROS, discípulo predilecto del que fué gran administrativista patrio.

No se ha propuesto el autor de la edición producir un Curso nuevo, ni en el fondo ni en la forma. Y, sin embargo, es de reconocer que las innovaciones aportadas entrañan un diálogo entre dos generaciones, pues aun presidido siempre por la devoción y el respeto del continuador hacia la obra del maestro, queda patente en ocasiones en las distintas posiciones alcanzadas por el primitivo texto —conservado íntegramente, sin otras rectificaciones que las forzadas por la natural evolución de conceptos y disposiciones, al compás de la investigación y la realidad en los últimos años— y las notas en que ha querido resumir tales complementos MARTÍNEZ USEROS con un moderno enfoque de las materias, punto de vista éste que resalta desde las primeras páginas, con sólo prestar atención al problema planteado en la cuestión del método.

Los recientes estudios llevan aparejados cambios en la sistemática, acusados especialmente en el Libro Primero y, con mayor fuerza aún, en su título segundo, consagrado a la consideración objetiva de la relación jurídico-administrativa.

La aportación doctrinal, así como las de Derecho positivo y las procedentes del campo del Derecho comparado, aumentan extraordinariamente el contenido del manual, destacando entre las primeras la consideración —totalmente nueva en la obra de GARCÍA OVIEDO— de los derechos públicos subjetivos de los administrados. Sin tratar de agotar los temas en que se evidencia la preparación y vocación específica del profesor MARTÍNEZ USEROS, debe hacerse mención de las páginas dedicadas a los contratos, la concesión y la revisibilidad jurisdiccional de los actos administrativos, singularmente a la desviación de poder, la jurisdicción de mérito y la objetiva, ángulos todos complementados con el Derecho patrio en punto a procedimiento, con lógicas apoyaturas en jóvenes investigadores de quienes sería imposible prescindir en la hora presente.

La gran aportación bibliográfica bastaría para valorar el esfuerzo realizado, dada la casi exhaustiva enumeración de obras fundamentales, generales o monográficas que ilustran cada materia.

Quizá algunas de las doctrinas, cuyo planteamiento queda apenas esbozado y disperso en las páginas del manual, suenen a excesivamente innovadoras o en demasía contradictoras de principios hasta ahora aceptados como dogmas inatacables. Todo ello no hace sino elevar el tono didáctico del libro, que si desde el punto de vista pedagógico no ha perdido un ápice de sus muchos méritos, marca en el orden científico un importante jalón desde el que podrá prestarse nueva luz a problemas no enteramente resueltos, pese a seguir siendo punto crucial de investigadores y prácticos del Derecho Administrativo: v. gr., la delimitación del concepto de contrato administrativo sobre la base de la sinalagmati-

ciidad, la moderna reciprocidad de los autores italianos y la superioridad pactada; la esencial retroactividad del acto administrativo; la naturaleza de la función pública y de la relación de servicio; el ensayo histórico-dogmático formulado acerca del nacimiento y la evolución de la revisibilidad jurisdiccional de los actos de la Administración.

La mayor esperanza con que puede saludarse la aparición de esta quinta edición del Derecho Administrativo de Carlos García Oviedo radica en la posibilidad de que en fecha próxima, cumpliéndose así el tenaz propósito del autor sobre su obra y la personalidad del continuador elegido, ligado a aquél por lazos que rebasan toda relación puramente científica, elevadas que sean a la categoría de texto primordial buena parte de las notas de Martínez Useros que hoy la ilustran, adquiera la totalidad de la obra el tono unitario que en la propuesta completación y actualización de sus páginas se advierte.

Fernando MARTINEZ Y GONZALEZ

González Perez, Jesús: *Derecho procesal administrativo*. Tomo I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.

Hace unos años que, entre nosotros, Jaime Guasp comenzó a clamar por el tratamiento técnico procesal de los problemas del contencioso - administrativo, tradicionalmente un capítulo más en los libros de Derecho administrativo. Y es lo cierto que su predicación pronto habría de ganar prosélitos: primero fué la publicación de la monografía *El coadyuvante en el contencioso-administrativo*, de López Rodó; más tarde, los trabajos de Guaita y González Pérez. Pero, con todo, una obra general sobre los presupuestos que ya se vislumbraban no había sido intentada hasta ahora, de donde la importancia del empeño de González Pérez con este su *Derecho procesal administrativo*.

Nosotros no hemos dejado de manifestar en alguna ocasión la preocupación que la invasión procesalista del Derecho administrativo nos producía. Esta preocupación tiene su fundamento en el consiguiente falseamiento de los problemas jurídico-materiales de nuestra disciplina al ser tratados, con olvido de su contenido, a través de los esquemas formales que el Derecho procesal maneja; y la confirmación de nuestra preocupación está en las propias palabras que Guasp escribe en el Prólogo de la obra que examinamos, para quien ¡únicamente a fuer de generosos puede concedersc carácter realmente material a los temas que plantea el Derecho administrativo! He aquí una forma de escamotear el abrumador *Alcubilla* con sólo unas palabras.

Hoy no se trata de discutir los títulos que justifican la existencia de un derecho procesal administrativo (y mucho menos, por supuesto, la existencia del Derecho administrativo). La polémica es simplemente una cuestión de límites entre ambas disciplinas. Si al amparo de los llamados *presupuestos de la jurisdicción contenciosa* se quiere realizar fraudulentamente el estudio del Derecho administrativo, estaremos en presencia de un Derecho procesal administrativo excesivamente ambicioso y, por ende, nada justificable. Si, en cambio, esta disciplina se reduce al estudio de los problemas del proceso administrativo, entonces creemos que de su cultivo podrán obtenerse muchos beneficios. Y realmente hemos de reconocer que, por lo que hasta ahora conocemos de la obra, la de González Pérez plantea la cuestión en un justo medio. Su construcción se inicia en torno al concepto de proceso y, sobre esta base, su perfecto manejo de las técnicas procesales y su amplio conocimiento del Derecho administrativo tiene que dar necesariamente un espléndido resultado. Ya lo es este primer volumen de casi quinientas páginas que estamos examinando.

Por lo que se refiere a su estructura, el tomo hasta ahora publicado consta de cuatro títulos. El título primero se dedica al «proceso administrativo», a cuyo concepto se llega partiendo de la noción de proceso y teniendo en cuenta el fundamento jurídico-material de las pretensiones que en este tipo de proceso se actúan. Ofrece así el autor la siguiente

definición: «Serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de Derecho administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso-administrativa» (pág. 117).

El título segundo se dedica al «Derecho procesal administrativo», en el que, aparte el concepto, se nos ofrece la problemática de las fuentes y de su aplicación.

El título tercero se dedica al Derecho comparado, examinándose sucesivamente el Derecho procesal administrativo de los pueblos hispánicos (de acuerdo con la distinción entre países con jurisdicción especial administrativa o sin ella), de los países árabes, de Francia, de los países anglosajones y de otros países en general (incluído el sistema de las llamadas democracias populares, lo que significa, indudablemente, un alarde de información y de *puesta al día*). Finalmente, el título cuarto está dedicado al Derecho procesal administrativo en España, con un primer capítulo sobre la evolución de la llamada legislación contencioso-administrativa (antes y después de la Ley de 22 de junio de 1894), y un segundo capítulo sobre la ciencia del Derecho procesal administrativo, eligiéndose como fecha del nacimiento de dicha ciencia el año 1943, fecha de publicación de *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo* a que antes hemos hecho referencia.

No es la primera vez que hemos tenido que elogiar la claridad de exposición y la rigurosa sistemática que preside la ya copiosa obra de GONZÁLEZ PÉREZ. En esta ocasión las meritadas virtudes adquieren un relieve especial que hacen de la obra uno de los ejemplos más elocuentes de claridad expositiva de la literatura jurídica española contemporánea. Esperamos los sucesivos volúmenes impacientemente porque, no hay que dudarlo, significarán la más autorizada obra de consulta en la materia.

F. GARRIDO

ROBSON William A.: *The Development of Local Government*. 3.ª edición. Allen Unwin, Londres. 1954.

Tradicionalmente se ha venido considerando al Régimen Local inglés como modelo de eficiencia y regularidad, y el propio ROBSON, en la primera edición de este libro (1931), afirmaba «la inmensa y creciente importancia del Régimen Local en la vida del país». Veinte años después, «no es exagerado decir que el *Local Government* está enfrentándose con una crisis de primer orden». El libro de ROBSON trata de explicar las causas y efectos de esta crisis y señalar las medidas más pertinentes para su superación.

En un extenso prólogo, y con un impresionante arsenal de datos, el autor confirma el alarmante estado del régimen local británico, previsible —y ya previsto por él en 1931—, desde el momento en que se encomendó a una estructura anticuada y en quiebra una sobrecarga de funciones abrumadora. La ineficacia de los entes locales fué hábilmente aprovechada por un Poder central en progresiva hegemonía para asimilar esas funciones o encomendárselas a organismos técnicos específicos y centralizados: los transportes, las carreteras, los aeródromos, los hospitales, la asistencia pública, tradicionalmente manejados en su mayor parte por las entidades locales, han pasado en su casi totalidad a manos del Estado. Todo un capítulo del libro estudia «the loss of public services», la pérdida de servicio como la electricidad y el gas. La adquisición de nuevas funciones —por ejemplo, los comedores municipales, según la *Civil Restaurants Act* de 1947— no compensa la pérdida de los anteriores, y en muchos casos esos nuevos servicios carecen de interés práctico. Sería injusto, dice ROBSON, culpar a las autoridades centrales de esta situación: los responsables son en buena medida los entes locales mismos, carentes del sentido de su función, actuando sin ningún deseo de colaboración e identificando sus problemas con los nacionales. Particularmente nociva es la creencia de que la actual estructura anticuada y absurda del *Local Government* ha de ser respetada, como preconiza el Informe del Partido Laborista de 1945, siendo así que es precisamente la responsable de la crisis que estudiamos.

La primera parte del libro se dedica, por consiguiente, a estudiar esta

estructura desde un doble punto de vista crítico y constructivo. La crítca de ROBSON al actual régimen local inglés es implacable. Particularmente los poderosos y «sacrosantos» condados, cuya intangibilidad parece estar tan consagrada como su ineptitud, salen totalmente malparados del análisis a que los somete ROBSON. El «caos y la confusión» (título expresivo de uno de los capítulos) que existe en el reparto de funciones entre los distintos organismos locales, la absoluta ineficacia de los entes locales menores, como la parroquia, excesivamente pequeños, y las crecientes necesidades producidas por fenómenos a veces tan complejos como los traslados de masas de personas que viven (y pagan impuestos) a un condado rural, pero trabajan (y utilizan los servicios públicos por los que no pagan impuestos) en una gran ciudad, imponen una reforma sustancial en la estructuración del *local government*; reforma que postula ROBSON sobre la base de áreas más extensas, y organismos de cooperación para algunos servicios públicos, particularmente amplios, y una atribución general a los condados actuales de poderes de control y administración de los entes menores de nueva creación (al menos con carácter general), como los Comités de distrito y los núcleos urbanos de cierta importancia que serían declarados autónomos, de forma que los servicios públicos quedasen atribuídos, según su coste y extensión, entre estos dos escalones de órganos locales. Las parroquias perderían toda función administrativa (que de hecho apenas si tienen como no sea nominalmente), pero podrían conservarse como células políticas primarias, cuyo papel puede ser importante.

En la parte segunda de su libro trata ROBSON de las funciones de las autoridades locales, resaltando su actual inoperancia en múltiples aspectos y la pobreza actual de la vida en provincias, así como la casi nula participación de los habitantes en los problemas de la vida local, con nocivas repercusiones para la democracia. Pasa luego a examinar, en la parte tercera, el funcionariado del régimen local (*Local Government Service*), señalando varios puntos en los que se precisa una reforma, como son la elevación de sueldos, la supresión de los empleados *in part time*, una reglamentación del trabajo de la mujer más de acuerdo con las necesidades del servicio y la naturaleza de la misma, y un mayor intercambio con el extranjero para poder introducir técnicas y soluciones desconocidas en Gran Bretaña. El libro se cierra con un breve estudio de lo que fué, es y debe ser el *District Auditor*.

La obra de ROBSON es preciosa por la energía y claridad en plantear los problemas, la documentación de sus datos y la lógica de las reformas postuladas. Resulta curioso que, a pesar de las diferencias entre uno y otro sistema de régimen local, muchas de las dificultades con que se debate en esta crisis, angustiosa a juicio del autor, el sistema inglés, se planteen con idéntica agudeza en los demás países continentales y concretamente en el nuestro. El corolario es que algunas de las soluciones propugnadas por ROBSON es digna al menos de estudio para un eventual estudio de reforma en nuestro país, y ello acrecienta el interés de por sí subido de esta gran obra.

M. PEREZ OLEA

TAPLAMACIOGLU, Mehmet: *Un estudio comparativo sobre el Consejo de Estado en Turquía*. Ankara, 1955.— Págs. 62.

El doctor Mehmet TAPLAMACIOGLU se había ocupado, en numerosos trabajos monográficos, del contencioso-administrativo turco y del Consejo de Estado, pieza fundamental del mismo en Turquía. El trabajo de que hoy damos noticia constituye la tesis doctoral que presentó en la Universidad española.

Con una depurada sistemática y demostrando un perfecto conocimiento de la técnica procesal, el profesor TAPLAMACIOGLU nos ofrece un excelente resumen del Consejo de Estado turco, y especialmente del proceso administrativo.

En cinco capítulos se divide el trabajo:

El primero está dedicado a estudiar el Consejo de Estado en general, procurando fijar los caracteres esenciales de la institución en los distintos Ordenamien-

tos jurídicos, tanto desde un punto de vista orgánico como funcional.

El segundo trata de la evolución de la institución en Turquía, dividida en las siguientes fases: 1. Epoca anterior a la Constitución del Consejo de Estado. 2. Epoca posterior, que se divide, a su vez, en las siguientes etapas:
1) Monarquía absoluta (1868-1908);; 2) Constitucionalismo (1908-1922); 3) República (1922-1955).

El capítulo tercero se refiere a la Organización del Consejo de Estado, en el que se estudian los órganos y su personal. En cuanto a los órganos, se distinguen los principales (Presidencia, Secciones de lo Consultivo y de lo Contencioso, Plenos) y los auxiliares (Secretaría general y Comisión de Administración). Al referirse al personal, se hace un resumen de la legislación reguladora de los miembros del Consejo y del personal auxiliar. «La elección de Presidentes, Consejeros y Presidentes de Sección habrá de recaer en personas de unos cuarenta años de edad, por lo menos, poseedoras de un título de enseñanza superior, y que estén o hayan estado comprendidos en alguna de las categorías «señaladas en el artículo 2.º de la Ley orgánica de 10 de junio de 1946). Los *Yardimei* equivalen a los «Maîtres de requêtes» o «Auditeurs» franceses o a nuestros Letrados. Se clasifican en mayores y subordinados. Su ingreso «está condicionado a la posesión del título de Licenciado en la Facultad de Derecho o en la de Ciencias Políticas y Económicas, o sus equivalentes extranjeros cuyos títulos se reconozcan por el Ministerio de Educación Nacional. El reclutamiento tiene lugar por oposición. Con el fin de aminorar los defectos propios de la oposición, los ejercicios de carácter práctico se completan con períodos de prueba (garantía de un año). Los aspirantes deben ser menores de treinta años» (págs. 35-36).

El capítulo cuarto se dedica a estudiar las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado. En primer lugar, se hacen unas consideraciones sobre los sistemas de organización de la Jurisdicción administrativa, con especial referencia a Francia y países anglosajones, para después ocuparse de la Jurisdicción del Consejo de Estado turco y de sus modalidades: plena jurisdicción y anulación, interpretación, represión y contencioso de la contratación administrativa.

En este capítulo cuarto se nos ofrece un excelente resumen del proceso administrativo turco. Siempre es agradable encontrar un estudio sobre la materia con el empleo de una correcta técnica procesal. Cada día son más los autores con conciencia de que lo contencioso no es una realidad jurídico-administrativa, sino procesal. No se trata esto de una declaración platónica que luego debe olvidarse al estudiar la institución, sino, por el contrario, ser idea cardinal del tratamiento científico de la misma. Pues bien, el profesor TAPLAMACIOGLU ha sabido hacerlo así: maneja con extraordinaria soltura los conceptos procesales y sabe encajar en ellos perfectamente la realidad contencioso-administrativa turca, que estudia con arreglo a la sistemática siguiente:

1. Los sujetos de la institución de lo contencioso-administrativo.
   - *a*) La jurisdicción contenciosa.
   - *b*) Las partes.
     - *a'*) Clases de partes y su régimen.
       - *a''*) Parte actora.
         - *a'''*) Capacidad para ser parte y capacidad procesal.
         - *b'''*) Legitimación. Con carácter exacto delimita lo que es problema de capacidad, de legitimación y de fondo.
         - *c'''*) Postulación.
       - *b''*) Parte demandada.
       - *c''*) Fiscal.
     - *b'*) Pluralidad de partes.

2. *El objeto de lo contencioso-administrativo.*
   - *a*) Actos susceptibles de impugnación.
     - *a'*) Necesidad de un acto previo.
     - *b'*) Son impugnables los hechos.
     - *c'*) Inexistencia del requisito «causar estado».
     - *d'*) Los actos deben ser administrativos.
   - *b*) Condiciones de procedencia de las acciones contencioso-administrativas.

3. *Contenido y efectos de las sentencias.*

4. *Procedimiento contencioso - administrativo.*

a) Fase de iniciación.

b) Período de instrucción.

c) Fase de sentencia.

Un último capítulo se dedica a resumir las conclusiones de la tesis.

De lo que se acaba de exponer se desprende claramente que el profesor TAPLAMACIOGLU conoce el sistema español perfectamente. Pues sólo conociendo el sistema español es posible darnos a conocer un sistema extranjero de forma tan asequible y sencilla como nos ha dado a conocer TAPLAMACIOGLU el contencioso de Turquía.

J. G. P.

VIGNOCCHI, Gustavo. *Saggio di una teoria delle limitazioni amministrative nel quadro del Diritto Pubblico.* Bologna 1953. 90 págs.

Los autores que hasta ahora se ocuparon de las limitaciones de los derechos son numerosos, tanto en el campo del Derecho público como en el del Derecho privado. Al hacerlo, sin embargo, se limitaron, fundamentalmente, a enumerarlas y justificarlas. De esta forma se ha producido una lamentable confusión que hacía necesaria la aparición de una obra como la que comentamos.

Dado el ambiente en que nace, el primer capítulo había de ser de sentido negativo. En él se niega el carácter de limitación a determinadas medidas a las que a veces se asignó esta naturaleza. Así los límites genéricos derivados de cualquier norma de derecho objetivo y los que afectan a los elementos estructurales de los derechos en particular. «No puede tener sentido hablar de limitación a un derecho cuando el derecho mismo no sea ya objetivamente identificable y definido a través de una obra de reglamentación». Propone VIGNOCCHI designar con el término genérico «límite» el efecto disciplinador característico de toda norma jurídica, distinguiendo después entre las «delimitazioni» y las «limitazioni». Sigue de esta forma la doctrina alemana de las *Bregrenzungen* y las *Beschränkungen*. Aún señala, con defectuosa terminología (habla de las «condiciones naturales del derecho»), otras diferenciaciones de menor importancia que no creemos interesante recoger.

Tras estas aclaraciones, pasa el autor a considerar las limitaciones en general. Presupuesta la existencia de un derecho o de una situación jurídica ya objetivamente configurados y definidos sobre la base de un sistema de normas, atributivos de capacidad y poderes, la limitación incide, justamente, sobre el ejercicio de estos poderes, «limitando en mayor o menor medida su natural expansión, pero dejando inalterado todo otro aspecto del derecho». No se verifica una «transferencia de poderes» de uno a otro sujeto, lo que posibilita la «elasticidad» de las limitaciones. Se hace referencia con esta expresión a las alteraciones de la intensidad de aquélla según las medidas que el interés público aconseje.

Porque el interés público es, en opinión de VIGNOCCHI, el fin perseguido por las limitaciones, tanto en Derecho público como en Derecho privado. Si se piensa en las relaciones de vecindad, se observa que las distintas medidas legislativas que a ellas se refieren son dictadas ciertamente en beneficio de los propietarios de los inmuebles limítrofes, pero, principalmente, en base a un principio de pacífica convivencia entre ellos. Aparece, de esta forma, justificado un estudio unitario del instituto de la limitación. Lo que no impide, sin embargo, distinguir las limitaciones de Derecho privado de las de Derecho público, más propiamente llamadas limitaciones administrativas. Son diversos el fin —en las segundas, intereses públicos relevantes no para comunidades más o menos restringidas, sino para todo el agregado social— y el sujeto cualificado para pretender la observancia y vigilar el cumplimiento —en unas los particulares, en otras un órgano de la pública Administración—. Es, en cambio, indiferente el sujeto que las soporta.

El fundamento de las limitaciones administrativas no se encuentra en el poder de policía, por más que pertenezcan a un orden semejante de fenómenos; tampoco en la llamada teoría de la «debolezza» del derecho, que es el resultado de una exasperación de la teoría de la socialidad. Descansa en exigencias sociales que acompañan en todo momento

a todo derecho en su participación en un orden jurídico determinado, condicionando su ejercicio a una particular reglamentación y disciplina de los relativos poderes.

Termina el autor insertando una definición de las limitaciones administrativas, en la que, por el deseo de condensar en pocas líneas el contenido de toda su obra, falta la concisión que debe presidir todo intento definitorio. Es la siguiente «La comprensión más o menos penetrante —originada en virtud de normas primarias e incluso a veces secundarias (reglamentos)— de poderes derivados de una determinada situación jurídica, a través de sistemas de condicionamiento suspensivo (prohibición, salvo autorización o cumplimiento de otra formalidad) o resolutivo (permiso general, salvo prohibición); ello sin disminución o modificación alguna de los elementos objetivos y estructurales de la situación jurídica misma, sino con el solo fin de atemperar, en líneas generales, el ejercicio de los poderes, correspondientes a los particulares o a los entes públicos, con especiales exigencias de la sociedad, representadas, en virtud de sus fines institucionales, por la autoridad administrativa y tuteladas por ella misma, en vía preventiva, a través del funcionamiento de un determinado servicio.»

Rafael ENTRENA CUESTA

WHITE, Leonard D.: *Introduction to the Study of Public Administration*. 4.ª ed., 1954, 531 págs.

Como ya hemos tenido ocasión de dar noticia en esta misma REVISTA (1) de la 3.ª edición de la obra de WHITE, nos limitamos ahora a señalar las alteraciones más importantes que representa la nueva edición, las cuales, siguiendo el resumen que hace el propio autor, son las siguientes: 1.ª Lo relativo a estructura y organización administrativa se incluye ahora bajo la rúbrica de la «búsqueda de la unidad». 2.ª La sección que en la tercera edición se dedicaba a la dinámica de la Administración ha sido reemplazada por la consideración de la línea jerárquica funcional. 3.ª Los capítulos relativos a la Administración fiscal se han ampliado con el nuevo material sobre la estrategia y tácticas presupuestarias. 4.ª En lo relativo a la Administración, del personal se han comprimido algunas cuestiones para dejar lugar a dos nuevos capítulos, que se refieren, respectivamente, a los servicios públicos de carácter industrial (incluyendo algunas breves reflexiones sobre las instalaciones de la Comisión de Energía eléctrica) y al problema de la lealtad y seguridad. 5.ª Los capítulos sobre poderes administrativos se han reducido en extensión (por ejemplo, es curioso señalar que en la tercera edición se enumeraban once formas no coactivas de intervención administrativa, mientras que en la presente sólo se señalan seis). 6.ª Los capítulos finales sobre el control de los poderes administrativos han sido fundamentalmente reelaborados a la vista, sobre todo, de las modificaciones legislativas de los últimos años. Con todo, estimamos que ésta es la parte más elemental en la obra de WHITE.

Y, tratándose de una 4.ª edición, no hay por qué descubrir ahora las notas de claridad y precisión características de la obra que examinamos.

F. GARRIDO

(1) En la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 2, mayo-agosto 1950, páginas 284 y ss.

II.-REVISTA DE REVISTAS

Anuario de Derecho Civil

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús : *El régimen jurídico de la concentración parcelaria.* Ed. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. *Anuario de Derecho Civil.* Madrid, 1954, 40 págs.

Sobre un tema de tan interesante actualidad como el de la Concentración Parcelaria, ha lanzado a luz el profesor GONZÁLEZ PEREZ este documentadísimo trabajo, que es como una continuación y complemento a los anteriormente publicados por el mismo autor, uno, precisamente, con el título *Concentración parcelaria*, en el «Anuario de Derecho Civil», VI-I, págs. 133 y ss. (hay separata), y el otro, con el de *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria.* en la «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario» de mayo de 1953, págs. 321 y ss.

Con la clarísima y amplia sistemática que caracteriza los trabajos de este profesor, se nos ofrece en este pequeño volumen, pulcramente editado, un estudio exhaustivo de toda la legislación y normas dictadas a este respecto con posterioridad a la Ley de 20 de diciembre de 1952, que regulaba el servicio de concentración parcelaria, Ley dictada «con carácter de urgencia y con finalidad fundamentalmente experimental» (art. 1.º, *in limine*). Estudio éste de gran utilidad, no sólo para los profesionales, sino para los no iniciados en cuestiones jurídicas, por la claridad de los conceptos y la sencillez de su exposición. Naturalmente que GONZÁLEZ PÉREZ examina la cuestión, como buen administrativista, desde el punto de vista de la norma jurídica, del Derecho objetivo y no del subjetivo, pues, como muy acertadamente demuestra en una nota (llamada 1 de la pág. 4), en contestación a una refutación de BALLARÍN publicada en la «Revista de Estudios Agro-Sociales», «se trata no de una actividad sometida al Derecho privado, sino al Derecho público; no estamos en presencia de actividades sometidas al Derecho común, sino ante un modo de actuar administrativamente».

R. DE AGUILAR

Revista de Direito Administrativo

Vol. 40, abril-junio 1955. Ro de Janeiro, 560 págs.

DE ALMEIDA MAGALHAES, Darío : *A crise do federalismo.* P. 1-14.

Los países federales se enfrentan con una grave crisis estructural debida al crecimiento progresivo e ininterrumpido del Poder central, que absorbe funciones y atributos de los Estados federales y aun de los entes locales menores. El caso es notorio en los Estados Unidos, donde es fácilmente perceptible, tanto a través de empresas como la *Tennesee Valley Authority*, como por el incremento de los ingresos federales, en detrimento de los Estados y Municipios, hablándose ya de un Washington monstruoso, sede de una burocracia ávida de centralizar toda la vida nacional. El autor pone de relieve cómo el Brasil, otro Estado federal, está siendo víctima de un

proceso similar que es preciso detener, según él, a toda costa, debido a que el federalismo brasileño «no es una construcción arbitraria, sino la constatación de un estado de hecho» y a que el movimiento centralizador favorece a los Estados poderosos y bien desarrollados, en perjuicio de los que se encuentran aún en un estadio económico rudimentario.

Vol. 41, junio-septiembre 1955, 550 páginas.

SEABRA, Fagundes: *O Principio Constitucional de Igualdade Perante a lei e o Poder Legislativo*, p. 1-12.

El principio de igualdad de los súbditos ante la ley, reconocido por la Constitución brasileña, inspirándose en las declaraciones de derechos inglesa (1688) y francesas (1789 y 1793), puede plantear, en algunos casos (extranjería, personas jurídicas, funcionarios públicos) en que falte un freno más preciso a la discrecionalidad del legislador, el problema de su desconocimiento, lesionándose derechos individuales reconocidos en la más alta Ley del país. El autor, tras de examinar estos casos, se pronuncia para su resolución en pro de la aplicación sistemática de la demanda de inconstitucionalidad del acto ante el Poder judicial, de justicia retenida, «de la cual es símbo- y en el caso de que la persona lesionada fuese un Estado, Municipio, entidad autónoma o sociedad de economía mixta, por el ejercicio de la llamada acción popudar, que la Constitución brasileña reconoce igualmente a todo ciudadano de este país.

M. PEREZ OLEA

Revue du Droit Public et de la Science Politique

Núm. 2, abril-junio 1955.

GUILLIEN, Raymond: *Les Commissaires du Gouvernement Pres le Consell D'Etat Français*. Págs. 281-303.

Como su título indica, el artículo está dedicado a la descripción y análisis de la función de los Comisarios del Gobierno, órgano excepcionalmente discreto y que, sin embargo, ha desempeñado un importante papel en la formación de la jurisprudencia del Conseil d'Etat. Critica y rechaza varias interpretaciones que de ella se han dado, así como las analogías que se han querido ver con otras figuras familiares en el plano jurídico, como la de doctrinario, comentador oficial, etc.

Para llegar a la esencia de su función, recorre toda la tradición y evolución de este órgano, desde su nacimiento. Según este autor, debe partirse del concepto de justicia retenida, «de la cual es símbolo y órgano apropiado el Comisario del Gobierno». Por paradójico que pueda parecer, el Comisario del Gobierno no representa al Gobierno. «Abogado general un poco, delegado de la Administración cerca de la jurisdicción administrativa, personaje independiente libre de toda influencia, el Comisario del Gobierno es en cierto sentido y en ciertos casos, y sin que se piense nunca en ello, la misma Administración.» Todo ello sin que estas semejanzas hayan apartado jamás a los Comisarios de la búsqueda del derecho y de su inclusión en los «arrêts».

Los Comisarios fueron y son los hombres de circunstancias, esto es, los hombres que en todo momento trazaron distintamente los límites por los que debía discurrir la acción contenciosa.

C. GROSHENS, J.: *Les Secretaires D'Etat de la Quatrième République*. páginas 357-377.

La Constitución de 1946 no contiene ninguna disposición particular en cuanto al estatuto de los Secretarios de Estado. Su instalación en el régimen es debida a la práctica gubernamental, lo cual hace difícil analizar el poder de que se encuentran investidos.

Su doble carácter —a la vez miembros del Gobierno y subordinados políticos de los Ministros— domina los elementos de solución del problema del ejercicio de su competencia, tanto en el plano político como en el administrativo.

El autor estudia en su artículo el fundamento de su poder, así como sus pre-

rrogativas como miembros del Gobierno, y sus poderes en tanto como Jefes de Administración. Subraya su importancia como instancia suplementaria de la organización política y fundamento de reorganización racional de las funciones gubernamentales.

A. GUTIERREZ REÑON

Die Offentliche Verwaltung

5 de marzo de 1955, págs. 129-136.

ERNST RUDOLF HUBER: *Zur Problematik des Gemeinsgebrauch an öffentlichen Strassen.*

Con ocasión de la discusión de las leyes del tráfico (Strassennentlastungsgesetz y Verkehrsfinanzgesetz) el concepto de uso público ha sido enfocado de muy diversas maneras y repetidamente declarado en crisis. En la era del pleno auge del tráfico motorizado quiebra, se dice, la teoría tradicional del uso público, por estar en desacuerdo con la realidad.

HUBER define el uso público como el poder general concedido a los súbditos de utilizar una cosa pública, sin necesidad de autorización especial, para el fin determinado por su afectación y dentro de los límites fijados por ley, reglamento, costumbre y común consenso de los usuarios. El uso público es un derecho público subjetivo, aunque de los creados y concedidos por el Estado. Sin ser un derecho de la personalidad, sin él no es concebible una existencia libre. Pertenece, por tanto, no sólo al dominio de la soberanía estatal, sino también al de la libertad individual y social.

El uso público de vías públicas es la facultad de todo particular, otorgada en términos generales por el Estado, de utilizar las vías de comunicación afectadas al tráfico público para permanecer en ellas, andar, cabalgar, conducir ganado, viajar en coche o vehículo de cualquier clase, transportar personas o cosas y servirse de las mismas en beneficio de su finca colindante.

El problema fundamental es el suscitado por el uso público a realizar por los vehículos de toda clase. La causa es la inclusión hace medio siglo del vehículo motorizado que se ha desarrollado de tal modo que cabe pensar si el tráfico motorizado encaja aún en los marcos del uso público o si representa un uso especial al que no pueden ser aplicadas las reglas del Derecho tradicional de carreteras.

Es indudable que la técnica del tráfico, al cambiar, modifica inevitablemente el Derecho del tráfico. Al mismo tiempo se puede afirmar que hoy es más intensa que en ningún momento la significación económica de las carreteras. Hoy sirven éstas a la industria como medio de producción, con un concreto valor económico y el uso común actúa en su favor como una subvención.

La crisis estructural del uso público motivadora de las dos leyes anteriormente citadas, nos la enuncia el autor del siguiente modo:

a) La desproporción entre la capacidad de las vías públicas y la capacidad de los medios de tráfico ha conducido a un uso público excesivo que no puede reconducirse a ninguno de los conceptos tradicionales.

b) El uso público deja de serlo cuando deja de ser un derecho a la utilización libre de las vías públicas, por estar totalmente reglamentado y dirigido administrativamente.

La crisis del uso público desaparecería si se lograra acabar con la desproporción indicada aumentando las vías de comunicación o reduciendo el número de vehículos. La primera solución no es fácilmente realizable. La segunda es la que ensayan las dos leyes indicadas que limitan y contingentan los vehículos, prohiben el transporte de determinadas mercancías, restringen el número de autorizaciones para la constitución de empresas de transporte y gravan con riguosidad la utilización de las vías de comunicación y a la industria automovilística en general.

Todas estas medidas no producirán un cambio revolucionario de la regula-

ción tradicional de la materia, sino una reforma en la que subsistirán los dos pilares sobre los que se basa: el señorío estatal sobre las carreteras y el uso público. Esto será así porque el fin de la reforma no es otro que el llegar a una situación en que las vías de la comunicación sean propiedad común de la nación y no un escenario de la lucha entre el Estado y la industria automovilística.

MORO SERRANO

Administration

Volumen II, n.º 1. Primavera 1954. (Long ford Irlanda)

Número monográfico dedicado a algunos problemas de la Empresa pública. Destaca el estudio de Patrick LYNCH *Public enterprise in a free economy* (páginas 11 a 21), en el que se examinan las cuestiones que plantea la progresiva nacionalización de algunas actividades. En Irlanda más del 55 por 100 de la renta nacional estaba en 1950 en manos del Estado, a pesar de que la economía irlandesa está esencialmente sometida a la iniciativa privada y de que sólo existen cuatro Empresas nacionales y unas dos docenas de Empresas de régimen mixto. La razón de esta aparente paradoja está en que estas últimas Compañías son grandes entidades que explotan en régimen de monopolio la electricidad, los transportes y otras actividades de esta índole, entretanto que de las 4.500 Empresas privadas, el 66 por 100 tienen menos de veinte obreros a su cargo.

Las relaciones entre Empresas tan desproporcionadas son difíciles de establecer, especialmente si se pretende con ellas un plan económico general que precisa de la coordinación de todos los sectores de producción. El problema es aún más complicado, dadas las diferencias estructurales existentes entre las mismas grandes Empresas nacionales. De aquí la tesis sustentada por el autor, y consistente en una política destinada a equilibrar la iniciativa pública y la privada, y en evitar que los monopolios explotados por el Estado tengan todos los inconvenientes de un monopolio privado, agravados por el carácter estatal de sus directivos. En análogo sentido, Basil CHUBB —*Public Control of Public Enterprise*, págs. 21 a 32—, después de destacar la insuficiencia del control estatal de las grandes Empresas públicas en Irlanda, señala las reformas que juzga precisas y destaca de antemano las objeciones que pueden elevarse contra las mismas.

Louden RYAN —*The pricing policy of the Public Enterprise*, págs. 43 a 51— combate en su artículo la tendencia de los Gobiernos, y en concreto del irlandés, a alcanzar objetivos sociales o políticos mediante un empleo arbitrario de los medios de determinación del precio de los servicios públicos, que debe basarse exclusivamente en razones económicas, es decir, en cubrir exactamente el coste de producción. La alteración de ese precio, en más o menos, crea, según los casos, un impuesto o una subvención en favor de quienes utilizan esos servicios sin fundamento alguno y que repercute en los demás sectores económicos desfavorablemente. Los objetivos sociales o políticos que se deseen alcanzar deben financiarse con otros medios. Para demostrar su argumentación, el autor se apoya en datos y ejemplos de la realidad económica irlandesa, especialmente en el monopolio que la «Córas Iompair Eireann» ejerce sobre los transportes, no sólo por ferrocarril, sino también por carretera.

En una serie de artículos sobre la burocracia irlandesa, D. CONDON —*Executive Thinking: a Survey*, págs. 75 a 86— comenta los resultados de una encuesta realizada por el mismo entre los 400 altos funcionarios ejecutivos y los 600 agentes inmediatamente inferiores del «Civil Service» irlandés, siguiendo los métodos del Instituto de Administración Pública del «Civil Service» británico. Un 62 por 100 de los altos funcionarios y un 56 por 100 de los inferiores estaban satisfechos de ser «Civil Servants», mientras los restantes estaban disconformes con serlo. Ningún alto funcionario ejecutivo consideraba desprovisto de todo interés su trabajo; un 29 por 100 lo creía medianamente interesante, y un

71 por 100, interesante. Para los funcionarios inferiores, esos mismos porcentajes eran del 12, 48 y 40. El 30 por 100 de los funcionarios consideraban su labor importante para la comunidad, e igual opinaba el 77 por 100 de los inferiores. Un 87 y un 84 por 100, respectivamente, pensaban que su trabajo sería más atractivo si les confiasen funciones con mayor responsabilidad. El 34 por 100 de los altos funcionarios estaba satisfecho con su tipo de funciones, y el 30 por 100 de los mismos pensaba que no prestaría mejores servicios al país en un puesto de igual categoría, pero totalmente diferente. Esta última cifra era sólo del 53 por 100 en los funcionarios inferiores. Un importante sector —respectivamente, el 36 y el 55 por 100— encontraba poco delimitadas sus atribuciones y responsabilidades, pero aún más numeroso era el grupo de los que creían en la necesidad de un organismo central que facilitase la instrucción precisa a los nuevos miembros del «Civil Service» —respectivamente, el 81 y el 72 por 100—. Sin embargo, la mayor unanimidad se consigue al preguntarse si la escala de sueldos en vigor es satisfactoria: el 93 por 100 de los inferiores y el 78 por 100 de los altos funcionarios contestan negativamente. De una mayoría favorable bastante pronunciada —el 71 por 100 como media— gozó la idea de revalorizar la ficha de cada funcionario con una revisión profunda. En cuanto a las condiciones de trabajo, en ambos grupos el 51 por 100 las juzgaba satisfactorias, y el 49 por 100, insuficientes. Es curioso destacar que el 46 por 100 de los altos funcionarios y el 54 por 100 de los inferiores desconocía el sistema de ascenso seguido en su departamento. Puestos a elegir entre los varios sistemas de ascenso posibles, el 70 y el 62,5 por 100, respectivamente, elegían un procedimiento mixto basado en el mérito individual, con ciertas preferencias a la antigüedad. Un último dato interesante es que el 80,5 por 100 —término medio— pensaba que la consecución de títulos académicos después del ingreso en la función pública beneficiaba al individuo, pero sólo el 45 por 100 de los altos funcionarios creía que ese beneficio se extendiese también a su trabajo como funcionario.

Volumen II, n.º 2. Verano 1954.
CHUBB, Basil: *Do public servants in Ireland need an Institute?*, págs. 13 a 26.

A juicio del autor, un Instituto de la Función Pública puede establecerse con seis fines: 1) Con los de cualquier Sindicato, para satisfacer las reivindicaciones económico-sociales de sus miembros. 2) Con los fines de un «club», recreativos, benéficos, etc. 3) Para proporcionar a los futuros funcionarios una formación idónea y cuidar de sus conocimientos técnicos. 4) Para lograr unos niveles éticos profesionales mejores. 5) Para promover un perfeccionamiento general de la profesión mediante toda clase de actividades formativas. Y 6) Para sostener un servicio de información y consejo para los miembros. No parece, sin embargo, que todas estas actividades sean igualmente aconsejables. En particular, la primera no lo es por la especial consideración del funcionario. Los segundos fines, aunque útiles, no pueden en realidad constituir la base de un Instituto de la Función Pública. La formación de los futuros empleados es ya más normal, bien organizando cursos teóricos o incluso vigilando en colaboración con la Administración los «stages» o «in service training». La cuarta finalidad es, según el autor, el gran interés en Irlanda, donde los funcionarios no están muy bien considerados, pero no están muy claros los métodos precisos para conseguirla. En general, casi todos los Institutos de Administración Pública existentes se dedican a la quinta finalidad de perfeccionamiento de los funcionarios en el desempeño de su función, de acuerdo con la idea de lord BEVERIDGE. El «Civil Service» es una profesión, y quisiera verla transformada en una profesión que se aprende, pues hasta ahora el funcionario no se ha cuidado jamás de ponerse al día en los progresos y mejoras de su profesión, a diferencia de lo que ocurre entre los médicos, arqui-

lectos, etc. La última finalidad, de montar un servicio de información parecido al famoso «1313» de Chicago, excede las posibilidades de un hipotético instituto Irlandés de la Función Pública.

Después de estudiar los Institutos existentes en otros países, el autor pasa revista a las posibilidades de crear uno, aun modesto, en Irlanda, bien entroncándolo con el «Royal Institute» o, como parece preferible para el prestigio nacional, creando uno independiente. Frente a la pobreza de medios no sólo económicos, sino incluso espirituales, tales como la falta de una doctrina administrativa, y una acogida fría por parte de los interesados, semejante a la que aún tiene el Instituto Inglés en Gran Bretaña tras treinta años de fructífera labor, existe una probable colaboración con la Universidad y el apoyo del Gobierno, a base siempre de respetar una independencia absoluta para su desenvolvimiento. En resumen: el articulista, que estudia más bien las posibilidades de existencia de un Instituto semejante en Irlanda que su auténtica necesidad, piensa que, con fines modestos y casi elementales en un principio, podría sentarse la primera piedra para un posterior florecimiento de la ciencia de la Administración en este país.

Report on the organisation of the Permanent Civil Service, págs. 74 a 91.

En el pasado año se ha conmemorado el centenario de la creación del «Civil Service» británico, tomándose como punto de partida el «Report» que presentaron ante el Parlamento inglés S. H. NORTHCOTE y C. E. TREVELYAN. La situación de los funcionarios en la primera mitad de la pasada centuria era tal que sólo podían desearla, según los autores del «Report», los indolentes, los incapaces o los carentes de ambición. Y en el artículo arriba señalado se cita un anuncio del *Times*, de Londres, ofreciendo quinientas guineas a quien proporcionase al anunciante empleo en el «Exchequer» o cualquier otra oficina del Estado. La función pública atraía a los jóvenes, principalmente por dos motivos: la facilidad del trabajo y la seguridad de una pensión en caso de incapacidad. Aun así, los autores consideraban que el funcionamiento de la masa de funcionarios era mejor de lo que podía esperarse, dado el sistema utilizado entre selección y ascenso. La promoción a los puestos inferiores, teniendo en cuenta exclusivamente la antigüedad, permitía que un incapaz llegase a puestos muy altos sin tener siquiera una formación profesional suficiente, pues ésta solía reducirse a unos cuantos años de trabajo puramente mecánico como «clerk». Los autores del «Report», frente a este sistema, preconizaban el que consiste en que «se seleccionen para los puestos más elevados a hombres de la más alta capacidad». Otro de los problemas a resolver era el planteado por la fragmentación en Ministerios independientes, lo que tiene como primer efecto el alentar la estrechez de visión y el desarrollo de prejuicios y trabas propias de cada Ministerio, por un lado, y por otro, hacer imposible toda emulación y, por tanto, suprimir los incentivos a un perfeccionamiento posterior al ingreso.

Dos soluciones se ofrecían a los investigadores: o educar a los jóvenes que fuesen a destinarse a la Función Pública, o formar ésta con hombres maduros que tuviesen experiencia adquirida en otros sectores. NORTHCOTE y TREVELYAN se inclinaban decididamente por la primera, por una serie de razones demasiado largas y conocidas para exponerlas aquí. Como primer paso establecían antes del ingreso un sistema de examen idóneo seguido de un corto período de prueba. Pero no podía dejarse este examen a la libre decisión de unos Ministerios independientes que siempre carecerían de una visión aproximada y completa de un problema tan vasto y complejo. Por ello recomendaba la creación de una oficina central rigurosamente imparcial para evitar las nefastas consecuencias del patronazgo. Otro punto importante era no desdeñar en el examen la salud y las calidades morales de los aspirantes. En cuanto a los puestos superiores, una nueva oposición, de nivel mucho más elevado, sustituiría al

sistema absolutamente rechazable del ascenso por antigüedad.

El «Report» pasa luego a estudiar la conveniencia de unas convocatorias periódicas con un número de plazas fijado, en vez de unas convocatorias a cada vacante nueva, y regula la situación de los supernumerarios, que hasta que se produjesen las vacantes precisas para su adecuado empleo, serían destinados a los puestos de mayor trabajo. Los temas de examen se dejaban al criterio de la Oficina de exámenes, pero se recomendaba que fuesen de la mayor amplitud posible para que la función pública recogiese «el mayor y más variado número de inteligencias». Además, ello redundaría en un beneficio para la Universidad inglesa «mayor que cualquier otra medida legislativa que se adoptase». Algunos de los ejercicios tendrían un carácter práctico —redacción de un expediente, por ejemplo—; pero su importancia sería sólo relativa.

Los autores se ocupan luego con gran minuciosidad de otros detalles: señalan la conveniencia de celebrar los exámenes simultáneamente en varios puntos de la Gran Bretaña para evitar gastos a los aspirantes y fijar las edades límite para los exámenes en 19-25 para la categoría superior y 17-21 para los inferiores.

El segundo punto de la reforma trata de los ascensos. Frente al viejo sistema de aumentar el sueldo por años de antigüedad, con total independencia del rendimiento del funcionario, los autores preconizan un sistema más justo basado en un perfeccionamiento constante de los funcionarios que les permitiese alcanzar dentro de su categoría muy altos sueldos si su trabajo lo merecía. El para mantener la disciplina y graduar incremento anual del sueldo estaría en todo caso supeditado al informe favorable del superior, lo que serviría además mejor las penas disciplinarias de lo que podía hacerse hasta entonces.

Por último, la reforma comprendía un tercer aspecto, para evitar «los daños dimanantes del carácter fragmentario de la Función Pública». Esta última reforma tendría a su vez una triple manifestación: establecimiento de unos sueldos únicos en la base de la jerarquía de los funcionarios; permitir el acceso de los funcionarios superiores de un Ministerio a las categorías equivalentes a las suyas en los demás Ministerios, y crear un Cuerpo de subalternos o auxiliares de oficina —«supplementary clerks»— común a todos los Ministerios.

El proyecto, fielmente seguido en la práctica, condujo al «Civil Service» inglés a la cabeza de todos los demás países. Su mayor mérito es posiblemente su doble claridad: en la visión de los defectos y en su exposición. Para nosotros, además, su interés aumenta por el hecho de que prácticamente todas las imperfecciones que se señalan son de sobra conocidas en nuestra Administración, y si es cierto, conforme reza una nota de introducción puesta por la redacción de *Administración*, que algunos de esos defectos perviven con una obstinación que no sospechaban los autores del «Report», habremos de perder la esperanza de que desaparezcan por ahora de entre nosotros.

Volumen II, n.º 3. Otoño 1954.

CARTHY, M. D. Mc.: *Is Dublin too big?*, págs. 35-48.

La población de Dublín era en 1951 de 522.000 almas, más los suburbios, lo que representa el 21,4 por 100 de la población irlandesa. En 1798, en que se efectuó el primer censo —realizado, por cierto, por un particular—, el número de habitantes no alcanzaba los doscientos mil. La importancia del crecimiento de la capital no reside sólo en su desarrollo intrínseco, sino especialmente en el progresivo aumento que de la población total de Irlanda representa, en porcentaje, la de Dublín, o dicho de otro modo, en que el crecimiento de esta ciudad se verifica a expensas del resto del país. Un 30 por 100 del aumento de población de Dublín se debe a la inmigración de otras zonas del país, y esta corriente inmigratoria está constituída, como suele suceder, por personas jóvenes en su mayor parte.

Como causa principal de este crecimiento, a primera vista excesivo, está el importante papel de Dublín en el progreso industrial irlandés. Algo más de la mitad de las industrias del país residen en su capital. Sin embargo, esta proporción no se ha alterado en los últimos veinte años, y no es suficiente, por consiguiente, para explicar el fenómeno.

El principal problema planteado por este crecimiento demográfico es el de la vivienda, problema que no existe en ningún otro punto del país, lo que se manifiesta en el hecho curioso de que en los veinte años comprendidos entre 1926 y 1946 sólo fueran derribadas y susituídas unas cien viviendas al año, en tanto que en el resto del país esta cifra era de 3.500.

Sin embargo, comparado el tamaño y el desarrollo de Dublín con el de otros países y sus capitales, se llega a la conclusión de que no hay motivos de alarma. En la misma Irlanda, Belfort, capital de los Seis Condados, representa el 32,4 por 100 de la población del país, y el 27,3 por 100 de los daneses viven en Copenhague. Las tres ciudades principales de Holanda reúnen el 22,2 por 100 de los holandeses; y si comparamos el incremento anual de Dublín con el de otras ciudades, vemos que la capital de Irlanda aumenta a razón del 1,1 por 100 anual, en lo cual es ampliamente desbordada por Bucarest —4,3 por 100—, Roma —3,6 por 100—, y entre nosotros, Barcelona —2,1 por 100— y Madrid —1,8 por 100.

CHUBB, Basil: *1854 and all that*, páginas 75-82.

Tomando como base la conmemoración del centenario del «Northcote-Trevelyan Report», al que hemos aludido anteriormente, el autor estudia sucintamente algunos aspectos del problema de la formación de funcionarios desde 1854 y algunas enseñanzas que del mismo se derivan para una reforma en Irlanda. Señala las nuevas cualidades que se exigen al funcionario —iniciativa, originalidad, amplia cultura—, muchas de las cuales son difíciles de probar en unos exámenes. Es interesante la afirmación de que, pese a la admiración que universalmente suscita el «Civil Service», las reformas últimas en varios países se separan de los métodos británicos —así, en los Estados Unidos, la Comisión HOOVER para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno recomendaba en 1949 reclutar especialistas para cada puesto particular, en vez de organizar un amplio sistema de selección, y en Francia, los Institutos de Estudios Políticos marcan nuevas directrices en la preparación de los futuros funcionarios—. Los métodos de «training», que en el informe Northcote se relegaban a una mera adquisición de la práctica del trabajo, han adquirido hoy una importancia equiparable a la del examen de ingreso, pero ello ha sido por influencia alemana; por último, los nuevos sistemas de la Escuela de Administración francesa representan también una novedad digna de tenerse en cuenta a la hora de emprender reformas.

M. PEREZ GLEA