

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

VITTORIO BACHELET: *Profili giuridici della Organizzazione amministrativa*. Giuffré. Milán, 1965; 100 pp.

Se trata de un pequeño manual —prácticamente unos apuntes— acerca de la Administración italiana vista bajo el ángulo jurídico, con destino a los alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública.

El libro se abre con la distinción —ya clásica en los últimos tiempos entre perfil funcional y perfil jurídico de la Administración. Y la *vecata quaestio* de su mutua relación e interdependencia se resuelve en el sentido de que la disciplina jurídica constituye el límite de aplicabilidad —por lo demás ilimitada— de la técnica

de la organización al aparato administrativo. El fundamento de este límite estriba en la garantía de legitimidad y oportunidad de la acción administrativa, tanto respecto de la propia colectividad como de cada uno de los individuos, y ello como una característica esencial de la estructura administrativa en un moderno Estado de derecho.

Mucho han cambiado las cosas desde aquel inmovilismo que O. Mayer echaba en cara al derecho y organización administrativos. Ahora bien, como una vez iniciada una reacción es muy difícil detenerla en su justo límite, hoy la organización administrativa se ve zarandeada por ambos polos: desde el ángulo jurídico, las modernas constituciones se vienen ocupando de materias e instituciones —entre ellas, la Administración pública— en puntos y aspectos que an-

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

tes se dejaban al legislador ordinario; bajo el punto de vista estrictamente técnico, el perfeccionamiento constante de las técnicas de organización va, poco a poco, produciendo su impacto en las estructuras y actividad administrativas.

La Constitución italiana contiene una serie relativamente numerosa y muy fragmentada de disposiciones relativas a la Administración pública en general, pero que sólo de forma indirecta pueden afectar a la organización. Tales son las que establecen límites negativos a la actividad de la Administración; las que obligan a ésta a determinadas actuaciones en relación con los ciudadanos, y aquellas que regulan las relaciones entre los poderes públicos en general. Mayor interés ofrecen, sin duda, las normas constitucionales que se refieren a la propia estructura administrativa, a saber: las que fijan los criterios generales de organización; las que disciplinan en concreto ciertas dependencias o entidades públicas; las que someten a la ley a toda la Administración pública; las que garantizan la autonomía de algunos sujetos jurídicos, y aquellas otras que tutelan la independencia y determinan la responsabilidad de los titulares de ciertos órganos.

Sobre esta base constitucional, la organización administrativa viene concretada por las leyes, los reglamentos y la práctica.

En cuanto a las líneas generales de la estructura administrativa italiana, y frente a la tradicional distinción entre administración activa, consultiva y de control—por un lado—y central y periférica—por otro—, se apuntan hoy nuevas tendencias que, por el momento, no han llegado a cuajar en una concepción

total y armónica. Estas tendencias son: la tecnocracia, el regionalismo, la personificación creciente de órganos gestores de servicios, la descentralización burocrática, los nuevos canales de subordinación al margen de la jerarquía y los problemas de coordinación.

A caballo, hoy por hoy, entre una estructura tradicional y el empuje de estas nuevas tendencias que, paulatinamente, la van remodelando, la organización administrativa italiana actual se caracteriza por una serie de figuras típicas que son examinadas, con cierto detalle, en la segunda mitad de la obra. Son estas figuras: la jerarquía, el control, la colegialidad, la dirección coordinada y la delegación.—E. S.

GRUPE D'ETUDE: *Planification de l'enseignement. Problèmes d'organisation*. OCDE. París, 1966; 119 pp.

En 1960 la OCDE creó una comisión encargada de estudiar los aspectos económicos de la enseñanza y sus aplicaciones políticas. El resultado de tales estudios constituye el contenido de esta publicación.

Recientemente, las teorías económicas y políticas tienden a dar una gran importancia a la enseñanza e investigación, en cuantos factores determinantes del desarrollo económico. Desde este punto de vista, no se puede, pues, considerar a la planificación y administración de la enseñanza como un problema ajeno al conjunto de las cuestiones económicas.

Al afirmar que la enseñanza constituye una inversión a largo plazo de recursos humanos que favorecen la expansión económica, se está admitiendo que existe una estrecha ligazón entre enseñanza y política eco-

nómica; consecuentemente, las estructuras que se adopten dependerán del grado de planificación nacional conseguido.

En primer lugar, Necat Erder, jefe del Departamento de Planificación Social de Turquía, bajo el título de «Problemas administrativos de la planificación de la enseñanza», examina algunos de estos problemas en estudios diversos de la planificación escolar en Turquía. En la primera parte de su estudio, trata de las funciones de la enseñanza en un país en vías de desarrollo, principios selectivos en la planificación escolar, métodos de adopción de decisiones políticas y administrativas y problemas resultantes de la acción conjunta de autoridades responsables. En la segunda parte, y a la vista del caso de Turquía, ilustra los problemas planteados en el marco de referencia.

A su vez, Praymond Poignant afirma, en su estudio sobre la misión de los planes de desarrollo de la educación en relación con los planes de desarrollo económico y social, que preparar un plan de desarrollo educativo en el marco de un plan general de desarrollo económico, no ha de consistir en otra cosa que en la definición de medios—para un período limitado de tiempo de cuatro a cinco años—y necesidades (locales, maestros); todo ello en función de realidades muy concretas.

Por su parte, Harold Goldstein, en su estudio sobre las necesidades de personal y organización de la enseñanza, se plantea las siguientes preguntas: ¿cómo se puede en el cuadro de las tradiciones culturales de cada país obtener la información necesaria sobre la que fundamentar los programas relativos a la educación?, ¿qué relaciones es necesario esta-

blecer entre los responsables de la enseñanza y los de la gestión de la mano de obra, o de la planificación económica, con el fin de facilitar el desarrollo de los programas?; preguntas a las que responde formulando nueve principios que, a su juicio, informan los sistemas destinados a adaptar la enseñanza a la mano de obra.

El estudio de Selma J. Mushkin sobre necesidad de nuevos recursos, tiene por objeto el análisis de las fuerzas que se conjugan para hacer indispensable la modernización y puesta a punto de un dispositivo institucional que permita hacer frente a las nuevas necesidades, transformaciones estructurales que implican toda una problemática relacionada con el desplazamiento tecnológico, utilización de la mano de obra femenina, valoración de la mano de obra no calificada, etc.

Los argumentos favorables y contrarios a la descentralización en materia de educación, son estudiados por Willem Brand a la vista de la experiencia de los Países Bajos.

Finalmente, un estudio de Holmer D. Babbidge sobre perspectivas de organización de la educación, en el que su autor pondera la conveniencia de diálogo y enfrentamiento de puntos de vista entre personas de horizontes profesionales diferentes, completa el contenido de la presente obra.—J. O. M.

ERMANNO PIANESI: *Le Condizioni Generali nei Contratti degli Enti Pubblici*. Giuffrè. Milán, 1966; 183 páginas.

Esta obra de Ermanno Pianesi es el resultado de aplicar un medio integral de investigación, consistente

en la valoración de las principales doctrinas sobre el ordenamiento privado que tienen relación con el ordenamiento público, para encuadrar mejor los contratos de adhesión en los cuales una de las partes sea la Administración pública.

El libro está dividido en tres títulos: 1.º, los contratos de adhesión entre personas privadas; 2.º, el contrato de adhesión en los cuales sea parte un ente público; 3.º, la naturaleza de las adjudicaciones de obras públicas a la vista de la evolución de las normas.

Un aspecto peculiar de la problemática jurídica respecto a los contratos, cuando sea un ente público una de las partes, es la conexión con la aplicación de los artículos 1.340, 1.341 y 1.342 del Código Civil, que regulan los llamados, con una expresión no demasiado técnica, «contratos de adhesión».

El autor propone examinar los límites de la eficacia de los artículos citados en comparación con los contratos del Estado y de los entes públicos territoriales. Analiza en primer lugar la teoría normativa de esta clase de contratos y su regulación actual, para pasar después a comparar la teoría de Cariota Ferrara, Giordano y Genovese, como precedentes doctrinales.

Al estudiar el negocio jurídico, dedica especial atención a la teoría voluntarista y a la teoría normativa, revisando las doctrinas de Betti, Salvatore Romano y Ferri.

Los artículos 1.340, 1.341 y 1.342 del Código Civil se estudian separadamente en tres capítulos, agotando las posibilidades de interpretación.

El tema central del estudio es el contrato de adhesión cuando es parte un ente público, partiendo de su au-

tonomía y del proceso formativo de la voluntad para contratar y centrándose en el punto estricto de la autonomía privada de los entes públicos. En el periodo precontractual, el proceso formativo de la voluntad de la Administración pública está completa y exclusivamente regulado por el derecho público, necesaria consecuencia de la naturaleza del ente y que responde a una doble finalidad. Una, la necesidad de objetivizar la voluntad del ente a través de un procedimiento ordenado y fijo, de ahí la necesidad de las normas precisas y minuciosas que disciplinen, fase por fase, la formación del ente; otra, que constituye un corolario de la precedente, tiende a hacer del procedimiento un elemento de garantía, de legalidad, de justa y oportuna consecución de los intereses públicos.

En cambio, en el caso de los entes públicos con particulares, las normas de derecho público regulan de otra forma la formación de la voluntad del ente, y de la búsqueda del contratante.

Después del proceso de formación de la voluntad del ente, el autor estudia las condiciones generales: su naturaleza, observaciones sobre la naturaleza atribuida a las condiciones sobre la calificación de la relación contractual del ente público con el privado, la invalidez de las cláusulas onerosas contenidas en las condiciones si no están aceptadas específicamente por el contratista privado y la inconveniencia, en su caso, de la reclamación al poder de autotela.

Seguidamente se pasa al estudio concreto de la aplicación de los artículos 1.340, 1.341 y 1.342, ya citados, y su aplicación en los contratos estipulados por los entes públicos con o sin condiciones generales propias;

los contratos con procedimiento de subasta, tanto del Estado como de los entes territoriales; el acto de consentimiento, revisando en primer lugar el estado de la doctrina en este punto y la aplicación en el derecho positivo.

El título tercero está dedicado especialmente a determinar el *status* del contratista de obras públicas.

El libro contiene abundante bibliografía sobre el tema.—M. L. J.

OCDE: *Formation et Recherche en matière de développement*. Paris, 1966; 225 pp.

La reunión de los directores de los Institutos de Investigación y Formación para el desarrollo, celebrada en septiembre de 1965 en Portici (Nápoles), constituye el objeto de la presente publicación. En su primera parte, Manlio Rossi-Doria estudia el tema de la necesidad de investigación en materia de desarrollo, tratando los aspectos y problemas relativos a los programas de investigación y los relativos a la organización y funcionamiento de las instituciones que se destinan a la investigación, extrayendo conclusiones en relación con el desarrollo de la agricultura en los países en vías de desarrollo.

En segundo lugar, S. Wionczek, partiendo de la situación de la investigación en materia de desarrollo en América latina, examina los aspectos relativos a necesidades, prioridades, métodos y personal de investigación.

El Consejo Mediterráneo de Investigación de Ciencias Sociales, en cuanto ejemplo de cooperación regional, es objeto del estudio de Jean Meyriat, que analiza sus anteceden-

tes, evolución y actividad, ponderando las condiciones y dificultades de la cooperación.

A su vez, Joseph Grunwald expone el proyecto de investigación sobre integración industrial de 1963 entre diversas instituciones de investigación económica de la América latina.

Tres estudios se incluyen en la segunda parte de la publicación que comentamos: el de Egbert de Vries, sobre organización de un instituto de desarrollo, tomando como punto de referencia el propio Instituto de Estudios Sociales, fundado en 1950; el de Wolfgang F. Stolger, sobre interrelaciones funcionales recíprocas entre instituto de desarrollo y organismos de planificación en los países en vías de desarrollo, y el de Ika Paul-Pont, sobre infancia, juventud y planes de desarrollo en donde se mantiene, que siendo el desarrollo económico una motivación para los jóvenes y no para los viejos, los países deben dar a los menores de veinte años las máximas posibilidades de desarrollar al máximo sus posibilidades.

Son temas tratados en la última parte de la obra: el referente a las necesidades de formación de personal para el desarrollo económico, desde el punto de vista de las instituciones de desarrollo, la participación de los institutos de investigación y formación para el desarrollo económico existentes en los países desarrollados en relación con las instituciones análogas de los países del tercer mundo; problemas planteados por la creación de un cuerpo de investigadores de ciencias sociales en un país del tercer mundo; evacuación de los programas de formación del desarrollo económico.

Diversos anexos sobre datos cuan-

titativos y cualitativos de proyectos de investigación, investigaciones localizadas y no localizadas, fichas individuales y de evaluación, etc., completan el contenido del libro.

J. O. M.

CARABBA: *L'intervento degli enti locali nella economia. Problemi giuridici*. Ed. Giuffrè. Roma, 1966; 180 pp.

Muestra el autor la importancia que han ido adquiriendo los entes locales, su intervención económica y las repercusiones que esto trae consigo en materia jurídico-administrativa: su organización interna, sus relaciones con el Estado y formas de asociación entre los entes locales, problemas más importantes, que desarrolla con cierta extensión.

Trata, además, el tema de la municipalización de los servicios públicos (manifestación regional de la socialización), que, desde el siglo XIX fué propugnada por los socialistas y por la política de ciertos sectores de católicos, así como—por otras razones—por los liberales. Añade, a este resumen histórico, un detallado estudio de la legislación italiana a este respecto, y comenta su proceso jurídico paralelo al político. Aparte de la conceptualización jurídico-administrativa, hace un análisis minucioso de los distintos problemas en los servicios públicos municipales: mercados comunales, centrales lecheras, hacienda especial, etc.

Aborda además el importante asunto de la intervención en materia urbanística y de edificación; en base a las insuficientes regulaciones legales, perfila las distintas situaciones de

hecho, especialmente la referente a la expropiación.

Una vez señalados los problemas de la intervención de los entes locales en la economía, buscando el individualizar las formas de intervención más incisivamente capaces de influir sobre la realidad del desarrollo económico con la que está conectada la problemática jurídica, busca el autor el modo de presentar las estructuras adecuadas a la actuación de una política de desarrollo. Por eso, trata en el último capítulo de los problemas de relación entre la legislación estatal en materia de planificación económica y la intervención económica y competencia legislativo-regional; la intervención pública en la economía regional, y los problemas de planificación urbanística a nivel regional.

Concluye el autor con un apéndice dedicado a la expropiación: lo comenta sobre los textos legales existentes, y considera su posible evolución.—P. A. U.

LIONEL ROBBINS: *Teoría de política económica*. Rialp, 1966; 199 pp.

Hoy día existe una corriente que tiende a menospreciar la historia del pensamiento económico, como algo no esencial para el economista. Sin embargo, ni el pensamiento ha avanzado tanto como para justificar que no desprecien como superadas las proposiciones de todos, ni se puede, por otra parte, pretender la comprensión de los problemas y políticas de nuestros días, sin conocer los problemas y políticas en los que tuvieron su origen.

Lionel Robbins, profesor de Economía en la London School of Econo-

mics, presenta en este libro una breve panorama de la teoría de la política económica de los economistas clásicos ingleses. Por teoría de la política económica entiende el cuerpo general de principios de acción o inacción gubernamental con respecto a la actividad económica. Entre los economistas clásicos, sólo ingleses, incluye a los dos grandes filósofos economistas David Hume y Adam Smit, y sus seguidores Ricardo Malthus, los dos Mill, Bentham, Keynes. La mayoría de ellos pertenecieron a las dos primeras generaciones del Club de Economía Política de Londres.

El libro de Robbins es resultado de la reunión, desarrollo de los principales puntos dictados en dicha escuela. Contiene sólo conferencias, y el plan que se propone es el siguiente: en la primera trata de establecer ciertos aspectos generales de la

concepción clásica de los fines de actividad económica y el sistema general de organización más apto para satisfacer estos fines; en la segunda discute la teoría clásica de las funciones del Estado; en la tercera expone la actitud de los economistas clásicos ante el llamado problema de la condición de la gente; en la cuarta y quinta intenta conjugar las distintas piezas y cabos del colectivismo, con una atención especial a la actividad de John Stuart Mill; en la sexta vuelve hacia atrás y trata de ver el movimiento en conjunto en el marco de la historia de la filosofía social.

A lo largo de la obra, la pretensión del autor es explicar una frase de la historia del pensamiento, no presentar puntos de vistas propios sobre las cuestiones tratadas. Se trata, pues, de una guía para comprender lo que intentaron hacer los clásicos.—E. R.

