

RESEÑA DE LIBROS *

0143

ENRIQUE RIVERO YSERN: *El deslinde administrativo*. «Instituto García Oviedo». Universidad de Sevilla, 1967; 332 pp.

Sabido es que la Administración goza, en la gestión y conservación de su patrimonio, de determinados privilegios que suponen, muchas veces, una fuerte restricción a los derechos y facultades que los administrados tienen en el ejercicio de su propiedad.

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

Uno de ellos es el deslinde administrativo, al que Rivero Ysern dedica este libro, que constituye su tesis doctoral.

En la primera parte expone unos rasgos generales acerca de la preocupación por la protección a las cosas públicas y comunes, sentida a lo largo del devenir histórico. El estudio de esta tutela y de su paulatino perfeccionamiento se realiza desde el Derecho romano, a través de determinadas figuras que guardan relación con el deslinde, a manera de precedentes, hasta llegar al Derecho contemporáneo.

No obstante, el deslinde administrativo propiamente dicho no surge, en opinión de Rivero, hasta el siglo XIX, en que, tras la configuración del dominio público, empiezan a consagrarse y perfilarse las primeras manifestaciones acerca de una facultad privilegiada otorgada a la Administración para verificar por sí misma, unilateralmente, la delimitación de determinados bienes de su propiedad de los de propiedad privada. Nace a consecuencia de la importancia socio-económica de determinada propiedad administrativa, la forestal, y en un proceso evolutivo es atribuida esta prerrogativa a la Administración en el dominio público para extenderse actualmente al dominio privado de la misma.

En una segunda parte sienta el autor los presupuestos para la fundamentación de una teoría general del deslinde administrativo: presupuestos teórico-doctrinales, presupuestos socio-económicos y, finalmente, presupuestos jurídico-positivos. Estos últimos facilitan, al contrario de lo que sucede en el derecho francés, la construcción en nuestro derecho, dice Rivero, de una auténtica teoría general del deslinde, al poder establecer la Administración, unilateral y privilegiadamente, los límites entre su propiedad y la privada.

La tercera parte se dedica a la determinación del concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo.

Tras recoger sintéticamente las opiniones de algunos de nuestros administrativistas clásicos (Colmeiro, Paredes, Gascón y Marín, etc.), de nuestra doctrina reciente y de la jurisprudencia, propone la siguiente

definición: «La institución administrativa que mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas, declara los límites entre los bienes de la Administración y de los particulares, satisfaciendo de esta forma la facultad de exclusión dimanante del derecho de propiedad.»

Su naturaleza o carácter es declarativo, si bien en algunos supuestos (deslindes en la zona marítimo-terrestre para comprobar variaciones en la misma) puede lograrse mediante él un efecto atributivo.

El estudio de los elementos, con el que se cierra esta tercera parte de la obra, se realiza con gran minuciosidad y detenimiento en cada grupo de bienes a los que se aplica esta institución.

Por último, se dedica la cuarta parte al tratamiento del procedimiento administrativo de deslinde, la inscripción del mismo y su posible impugnación.

El libro termina declarando la conveniencia de introducir en la ley de Procedimiento administrativo un procedimiento especial de deslinde para los bienes de la Administración central, que funcionaría al mismo tiempo como supletorio del procedimiento regulado en el reglamento de Bienes de las Entidades locales.

La necesidad de este procedimiento especial, sobre todo en la Administración central, se pone claramente de manifiesto en el artículo 17 de la ley del Patrimonio del Estado, que señala que las normas referentes al deslinde de los bienes patrimoniales podrán ser aplicadas al deslinde de bienes de dominio público. Cree Rivero que estas normas procedimentales de deslinde deberían tener ca-

bida en la ley de Procedimiento administrativo, lugar que parece más adecuado.—F. G. M.

PROGRAMA DE LA ONU EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS. ONU, Nueva York, 1967; 164 pp.

Catorce expertos de diferentes países han realizado un informe sobre los diversos aspectos que se pueden apreciar en el programa de las Naciones Unidas sobre Administración pública. En esta tarea intervinieron igualmente representantes de las tres comisiones económicas regionales, de los organismos especializados y de organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema de la Administración pública.

El informe se inicia con una referencia a los objetivos perseguidos por el programa y a las prioridades que deben establecerse. Tras afirmar que la Administración pública debe considerarse como un instrumento esencial para dirigir y realizar el proceso de transformación social que el desarrollo supone, se sugiere que la manera más práctica de enfocar la necesidad de conocer las demandas de los países miembros en este terreno puede articularse a través de los siguientes medios: preparar la Subdirección de Administración Pública de las Naciones Unidas para que pueda reforzar sus vínculos con las organizaciones competentes en la materia a los diversos países; celebrar, cada dos años, reuniones regionales de expertos; identificación de las necesidades prioritarias de los países por parte de los asesores regionales en Administración pública y convocar reuniones de expertos, a nivel interregional, para examinar el programa

de las Naciones Unidas en esta materia. En el orden de las prioridades se formulan las siguientes: necesidad de reforma administrativa a gran escala en varios países en período de desarrollo; mayor atención, durante el proceso de planificación, a las necesidades administrativas; especial atención de las Naciones Unidas a la administración de personal y a la administración financiera; especial impulso a la descentralización y al gobierno local. Finalmente, se estima que los proyectos de investigación y publicaciones patrocinados por la ONU deben tener una orientación práctica y que se debe aprovechar al máximo la labor de las organizaciones no gubernamentales, institutos nacionales de Administración pública, etc.

Seguidamente pasa el informe a referirse a las esferas principales del programa, considerando la reforma administrativa a gran escala, el asesoramiento y organización y métodos, los aspectos administrativos de la planificación y de la ejecución de planes, la administración de personal, la administración financiera y la descentralización y administración local. Dentro de este capítulo se concede singular importancia a la formación profesional en diversos aspectos (estudio de efectivos y evolución de los mismos según las necesidades, posibilidad de creación de una escuela internacional de alta administración, colaboración de la universidad, planes regionales de formación de funcionarios especialistas, etc.).

La siguiente sección se dedica a las formas de cooperación y asistencia técnica mediante el envío a diversos países de expertos y asesores. Se consideran las necesidades de proporcionar un solo experto de alta cate-

ría o una misión compuesta por varios asesores según sea el plazo de permanencia y el ámbito de actuación de la misión. Se estima interesante que los asesores se mantengan en una región para fomentar la especialización por zonas y se considere necesario convocar, de cuando en cuando, a expertos regionales e interregionales para que puedan combinar y discutir sus distintas experiencias. Por otra parte, se advierte que las Naciones Unidas deben evaluar en forma más sistemática los resultados que las misiones obtengan en diversas esferas, lo que podrá permitir una revisión y mejora de los programas y métodos actuales. Se recomienda la selección de un centro de investigación y formación en cada región con las funciones de prestar asistencia y asesoramiento en materia de programa de investigación a instituciones nacionales de carácter análogo en el área; ejecutar programas de investigación interregional o supervisar programas de este tipo ejecutados por contrato; capacitar a los funcionarios de los gobiernos de la región cuya formación se financie con cargo a fondos de las Naciones Unidas y, finalmente, prestar asistencia a instituciones nacionales de formación. Respecto del programa OPEX (proporcionar personal de ejecución, dirección y administración a diversos países) se estima que, de cuando en cuando, se debe preparar un estudio sobre la experiencia total adquirida en este terreno por todas las organizaciones de las Naciones Unidas.

En cuanto a becas, seminarios, etc., los expertos opinan que las becas deben concederse al personal de categoría superior y directiva en vez de a funcionarios de categorías inferior y media. Se cree interesante realizar

un estudio sobre los puestos de trabajo que ocupan actualmente los antiguos becarios. También se recomienda, si el presupuesto lo permite, aumentar el número de becas. En cuanto a la reunión, análisis y canje de información técnica en materia de Administración pública, la Reunión de Expertos llamó la atención sobre la labor realizada por organizaciones no gubernamentales. Se advirtió la necesidad de emprender estudios sobre diversas materias, entre las que figuran: informe mundial sobre los progresos realizados en Administración pública, guías de organismos de Administración pública, manuales de organización gubernamental, organización y administración de tribunales de justicia y glosario de términos y conceptos de Administración pública.

La sección cuarta del informe contempla las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales. Se advierte un progreso en la coordinación y cooperación de las Naciones Unidas y los organismos especializados. Se recomienda el establecimiento de mecanismos, a ser posible permanentes, que automaticen dicha coordinación abarcando los aspectos administrativos tanto en el campo de la investigación como en el de la acción práctica. Se insiste especialmente en la necesidad de intensificar la coordinación en el plano regional y por países, sobre todo en los proyectos de cooperación técnica financiados por los organismos especializados.

También se indicó por los expertos la necesidad de aumentar la coordinación con las organizaciones no gubernamentales competentes a través de consultas oficiales entre estas or-

ganizaciones, las Naciones Unidas y los organismos especializados.

En cuanto a la organización y recursos necesarios para la ejecución del programa se estima necesario reanudar la práctica seguida hasta 1964, considerando la asistencia técnica en materia de Administración pública como sección separada en el presupuesto. Igualmente se solicita que aumente el número de funcionarios del cuadro orgánico destinados en la Subdirección de Administración y que ésta tenga la categoría de división sustantiva o centro.

En las observaciones finales el informe propugna las siguientes recomendaciones:

a) Que en el segundo decenio para el desarrollo se dé prioridad a la Administración pública como sector clave.

b) Que el programa atienda las solicitudes de asistencia formuladas por países en desarrollo respecto de los temas mencionados en el informe.

c) Que se restablezca una sección aparte en el presupuesto destinado a la Administración pública, con fondos adecuados.

d) Que se devuelva a la dependencia de Administración pública de la sede de las Naciones Unidas su categoría de sección sustantiva y se la refuerce con el personal necesario.

e) Que se creen dependencias de Administración pública con puestos de plantilla en la CEPA, la CEPALO y la CEPAL.

f) Que una reunión de expertos examine cada cuatro años el programa de las Naciones Unidas en materia de Administración pública y que el informe sea sometido a la consideración del Consejo Económico y Social.—A. S. A.

J. A. G. GRIFFITH: *Central Departments and Local Authorities*. «George Allen & Unwin, Ltd.» Londres, 1966; 573 pp.

Constituye este libro un estudio de las relaciones de trabajo entre la Administración central y las autoridades locales en Gran Bretaña en el seno de un buen número de servicios, deteniéndose, asimismo, el autor en el análisis del proceso de toma de decisiones entre las autoridades centrales y las locales, y en el ámbito de acción de cada una de ellas en particular.

El método adoptado es sencillo: tras la visita a un gran número de autoridades locales se efectuaron consultas a los funcionarios pertenecientes a los organismos de este alcance local, y, en menor extensión, a todos aquellos que realizan operaciones administrativas de carácter complementario. En segundo lugar, la consulta se refirió a los funcionarios de los más importantes departamentos (incluyendo sus oficinas regionales) y del tesoro. Y, finalmente, se trazó un bosquejo de aquellas relaciones en el seno del *Advisory Committee*.

La primera parte de la obra resalta tres importantes condiciones que definen las relaciones entre el «centro» y la «localidad». La primera de ellas estriba en que los «proveedores» de los servicios son, desde luego, las autoridades locales. La actuación de éstas puede estar condicionada a la autorización de la Administración central, y, lógicamente, se podrán promover apelaciones ante los departamentos centrales. No obstante, aun cuando la Administración central puede, evidentemente, ordenar o prohibir, intentar convencer o disuadir a las autoridades locales, son éstas,

en el fondo, las grandes protagonistas en todo este campo de actuación.

En segundo lugar, hablar de la relación entre el centro y las autoridades locales como de una relación de control constituye una descripción parcial e inexacta. En efecto, los departamentos ejercen un cierto control y hacen valer su innegable influencia; pero no es menos notorio que también las autoridades locales se muestran fuertes a través de sus asociaciones y ejercen un gran impacto en los departamentos centrales.

La tercera circunstancia que rige las relaciones antedichas es la aceptación, por la mayoría de los servicios, de un *minimum standard* general que, en su opinión, debería alcanzarse y aplicarse en todo el país. No es siempre fácil la consecución de este *minimum*, pero a él deben encominarsse la totalidad de los esfuerzos.

La segunda parte del libro se dedica a examinar minuciosamente las relaciones central-local en los seis servicios más importantes:

1. *Construcción de centros de enseñanza primaria y secundaria.*—Los tres principales métodos por los que el departamento controla a las autoridades responsables de la educación local, en su actividad de construcción de centros de enseñanza, son: a) la aprobación de proyectos en los programas de construcción; b) la imposición de «mínimos standards» de acomodación, y c) la limitación de costos.

2. *Carreteras.*—La relación entre el ministro de Transportes y las autoridades locales en materia de carreteras tiene una peculiaridad: el ministro es él mismo una autoridad en esta materia y es responsable de la provisión de las más importantes

carreteras del país. La dificultad surge en la imposible distinción precisa, en términos de valor para el tráfico, entre carreteras más importantes y menos importantes.

Ante ello caben dos observaciones: en primer lugar, que la actual división de responsabilidades, con base en este criterio, parece indudablemente anómala; en segundo término surge un factor concluyente: la decisiva baza que las autoridades locales juegan en la iniciación y ejecución de trabajos de mejora en carreteras de cierta importancia.

3. *Vivienda.*—La relación entre el departamento y las autoridades locales de vivienda muestra dos peculiaridades bien características: 1) la construcción de nuevas viviendas se lleva a cabo conjuntamente entre la empresa pública y la privada; 2) el departamento no busca ni tiene autoridad para asegurar con ninguna precisión que las viviendas sean construidas en las áreas donde la necesidad es mayor.

Concuerdan la mayoría de las autoridades locales en que el departamento desarrolla ciertas funciones reguladoras.

4. *Planeamiento urbanístico y rural.*—Las dos principales funciones de las autoridades locales y centrales en esta materia son la preparación, concreción y aprobación de planes de desarrollo, y la forma de control de este desarrollo, especialmente respecto de la actuación de propietarios particulares.

Esta preparación y aprobación de planes de desarrollo, su revisión y enmienda, ejemplifica una técnica administrativa que se usa frecuentemente en la legislación moderna y que proporciona una estructura, dentro de la que operan las relaciones

entre los departamentos de la Administración central y las autoridades locales.

5. *Asistencia infantil.*—Se describe en este capítulo la relación entre las autoridades centrales y locales en este sector de los servicios sociales. La mayoría de estos deberes afectan a un área mucho más amplia. Por ejemplo, los problemas del personal comprometido en los servicios de los niños suscitan cuestiones generales respecto de la posición que ocupan el profesional y el administrador, el lugar del representante elegido en el ámbito local, y, en un sentido más amplio todavía, la escasez de *staff* en los servicios sociales.

6. *Servicios de salud y bienestar social.*—La primacía corresponde indudablemente a las autoridades locales. Una intervención demasiado intensa de los departamentos centrales entraría en conflicto con el espíritu de la ley. Además, la enorme variación de las condiciones locales y las distintas formas en que cada servicio es proveído por organizaciones voluntarias, justifican este retraimiento de la Administración central en beneficio de las autoridades locales.

Se establece en la tercera parte una serie de conclusiones generales: La relación entre los departamentos centrales y las autoridades locales estará determinada, bajo cualquier sistema, sobre todo por lo que los departamentos decidan acerca de cuáles son sus más necesarias funciones.

Por último, en el sistema actual se señalan cuatro defectos mayores: 1.º, la política nacional está insuficientemente definida, con lo que no se proporciona a las autoridades locales libertad de acción dentro de las directrices generales de dicha política; 2.º, la mayoría de las autorida-

des locales son demasiado «pequeñas» para muchas de las tareas presentes y de las que puedan surgir en un próximo futuro; 3.º, las autoridades locales están comenzando a depender financieramente de los departamentos centrales, en grado extremo, y 4.º, los departamentos están fracasando en amplios sectores en su tarea de captación de las inteligencias que necesitan.—P. G. M.

OSPITALI, GIANCARLO: *Lo Stato italiano*. «Dott». Padova, 1967; 485 páginas.

El presente libro interesa casi exclusivamente al estudiante de Derecho. En efecto, de un lado, la constante preocupación didáctica explica que el autor no tome postura personal en casi ningún problema, así como el estilo de exposición pedagógico y elemental; de otro lado, y a pesar de las amplias referencias a aspectos sociales, administrativos y financieros del Estado, el tratamiento que hace de los mismos procede de una perspectiva esencialmente jurídica.

En la parte introductoria se recoge una serie de conceptos básicos sobre el ordenamiento jurídico y los principios generales del Derecho. Se halla dividida en tres capítulos: el primero, referido al Estado y las normas jurídicas; el segundo, a los sujetos y objetos del Derecho, y el tercero, a la relación, el hecho y el negocio jurídico.

La parte primera versa sobre el ordenamiento constitucional italiano y es, quizá, la parte más lograda de la obra, junto con algunos párrafos de la segunda. En ella trata de

la evolución histórica del Derecho constitucional italiano, del Estado italiano—su formación, sus elementos, etc.—, de las fuentes normativas; de los deberes, derechos y libertades; del Parlamento, del Gobierno, de la Magistratura, de la Corte constitucional, de las instituciones de democracia directa—esto es, referéndum e iniciativa popular legislativa—y de las relaciones entre Iglesia y Estado.

La parte segunda, que estudia el ordenamiento administrativo italiano, resulta muy clara y ordenada. Se inicia recordando algunos conceptos fundamentales del Derecho administrativo y de los órganos de la Administración pública: concepto y naturaleza jurídica del órgano administrativo, clasificación de los órganos, los principios de la organización administrativa, etc. A continuación, en forma equilibrada, analiza los órganos centrales, que llama activos—ministerios y administraciones autónomas—; los consultivos y los de control; resume después la estructura y competencias, de la administración gubernativa local, la región, el municipio y la provincia, seguido de un resumen orientador de la Administración pública. Termina esta parte con un análisis sistemático de los bienes públicos, los actos administrativos y los derechos e intereses.

Trata la parte tercera del ordenamiento social italiano, reducido a tres breves capítulos, dedicados al Estado y el mundo del trabajo, el trabajo y su regulación y tutela y el cuadro general de asistencia. Por su lado, la parte cuarta, dedicada al ordenamiento financiero italiano, trata bastante someramente, las cuestiones más actuales y polémicas de la administración financiera.—
F. A. O.

MOUCHEZ, PH.: *Demographie*. «Preses Universitaires de France». París, 1964; 250 pp.

La demografía es una ciencia nueva, con escasos seguidores y sometida, al igual que otras ciencias, al proceso evolutivo. Su objeto y métodos no han sido aún bien definidos. Giran alrededor de la idea de «pueblo» y de todos los problemas de cambio que la rodean. Esta disciplina fue primeramente concebida de una manera bastante restrictiva, como una simple enumeración de las poblaciones y el estudio de los factores que las determinaban. Sobre esta base intentaron explicarla tratadistas, como Landry. Pero es evidente que es ésta una concepción demasiado sencilla para los tiempos actuales, y que no sólo hay que considerar el efectivo de una población, sino también distinguir sus elementos, clasificándolos según sexo y edad.

Así, pues, para los autores modernos, las cualidades humanas específicas y las variaciones que presentan, las transmisiones hereditarias, los caracteres provenientes de una ascendencia común, es decir, las razas, son elementos imprescindibles para un estudio completo de la ciencia de la demografía.

Esta demografía trae consigo dificultades de todos los órdenes. Debe integrar las enseñanzas de disciplinas que ya existen desde la infancia, como la genética, la psicología o la sociología. También debe crearse sus propios instrumentos de apreciación y recoger su información sobre encuestas difíciles.

El catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Clermond-Ferrand escribe este manual, dedicado a los estudiantes de esta asignatura, con

la intención de hacerles sentir la unidad de las ciencias del hombre y comunicarles el gusto por la sociología, psicología y biología. Es sencillo, claro y práctico, ya que está ilustrado con abundantes tablas estadísticas, que nos dan una visión numérica y proporcional de los diferentes caracteres cualitativos y cuantitativos que dominan la especie humana. Metodológicamente, la población humana tiene gran parentesco con las matemáticas, ya que es un elemento variable, sometido a grandes cambios y lleno de posibilidades y probabilidades.

De las dos partes en que se divide la obra, la primera se refiere al análisis demográfico y a sus métodos. En la segunda se trata de la historia de los hechos y del pensamiento demográfico, completándose la misma con algunas perspectivas sobre la evolución de las poblaciones en los años venideros.

La demografía cuantitativa se refiere al estudio de los movimientos que se producen en las poblaciones, con todo lo que conduce a la búsqueda de lo relativo a los factores de los cuales resultan estos movimientos. Esta rama de la demografía es evidentemente del dominio de las cifras: estadísticas de nacimientos, muertes, migraciones... Y, a su vez, estas estadísticas distinguen los elementos según su sexo y edad.

La demografía cualitativa considera las cualidades humanas con las variaciones que presentan de un ser a otro. Fija su atención sobre factores de diversa índole, somáticos—raza, talla, peso, estado sanitario—o psicológicos—inteligencia, tendencias—, etc. Por su complicada estructura, señala el autor, la demografía cualitativa ha ido en retraso sobre la demografía cuantitativa.

Se divide el capítulo primero en cuatro secciones, dedicadas a las fuentes de información; los conceptos fundamentales y su medida; los factores biológicos de la fecundidad y de la mortalidad y los factores sociales de las mismas. El profesor Mouchez se enfrenta con hechos evidentes: el efectivo de una población, el número de defunciones, un fenómeno migratorio, etc. Es decir, con fuentes valiosas de información, que analiza cuidadosamente. Estas fuentes constituyen la materia prima de elaboraciones estadísticas, cuyo objeto es operar en síntesis parciales.

El estado de una población es el conjunto de caracteres actuales en la medida en que interesan al demógrafo: su número, división de individuos según sexo y edad, sus caracteres somáticos, intelectuales, psicológicos, su profesión, su resistencia. Encuestas periódicas nos proporcionan una visión.

Opina el autor que es imposible tomar en consideración todas las características de estado o de movimiento. Pero que tampoco se puede limitar en exceso el estudio de dichos caracteres.

Se completa esta revisión de los conceptos fundamentales con el estudio de otras características derivadas de la demografía cualitativa.

Un fenómeno «puro» aislado puede conducir a la búsqueda de los factores que lo influencian y de las leyes que gobiernan su evolución. A estos factores biológicos y sociales de la fecundidad y mortalidad están dedicadas las secciones tercera y cuarta del manual.

El capítulo segundo divide el análisis cualitativo en dos subsecciones que tratan de la herencia humana y

genética y de los principales caracteres del individuo.

En la segunda parte de la obra realiza el profesor Mouchez una sucinta exposición de la historia sobre las doctrinas de la población, dedicando especial atención a Malthus, sus teorías y a la influencia que ha

ejercido en Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.

Finaliza el tratado con un capítulo dedicado a los hechos demográficos de la humanidad, el estado actual de las poblaciones y la previsión de su evolución para los años venideros.—M.^a C. A. C.