

LA ADMINISTRACION CONSULTIVA DEL ESTADO EN LA LEY ORGANICA DEL ESTADO

I

Para comprender el papel asignado a la Administración Consultiva del Estado español, en la Ley Orgánica del Estado, hay que situar el tema dentro del marco que le corresponde desde una doble perspectiva: las tendencias del 'constitucionalismo contemporáneo, en cuanto a la Administración Consultiva, y la trayectoria del constitucionalismo español referida a la Administración Consultiva estatal. En efecto, a pesar de las singularidades del proceso constituyente español, iniciado en 1938 y completado en 1966, la creciente interdependencia mundial difunde ciertos rasgos comunes o afines en todas las organizaciones políticas, que reflejan la posición de los Estados actuales frente a los ingentes problemas de un siglo de masas, tecnocracia, desarrollo planificado y promoción social. España no puede ofrecer la excepción absoluta de una vuelta completa de espaldas al momento mundial.

De otra parte, la apuntada originalidad constituyente de nuestra patria tampoco supone una ruptura total con los precedentes de lo que llamaríamos tradición constitucional española. Evidentemente, los principios políticos fundamentales del ciclo 1938-66 son nuevos —no añadimos «originales» porque desde Platón nada hay que sea novedoso bajo el Sol—, pero la técnica jurídica de construcción y acomodación políticas ha partido de realidades conservadas o transformadas, y su eco alcanza al aspecto a que nos referimos: el de la Administración Consultiva. Analicemos una y otra circunstancia.

II

El constitucionalismo contemporáneo arranca sus raíces estructurales del siglo XVIII. Entonces, y en los Estados Reales, la distribución de los llamados «poderes» —y más sustancialmente funciones— del Estado acusaba mayor

entremezcla y confusión que las que subsistieron cuando los constituyentes decimonónicos se aplicaron a separar, o al menos a distinguir, las tres clásicas ramas del legislativo, el ejecutivo y el judicial. En los Estados Reales, a medida que el poder de decisión pasaba de las viejas Asambleas a los Monarcas, se acentuaba en aquéllas el matiz consultivo. En compensación, algún órgano consultivo inmediato —el Gabinete, en el Reino Unido; los Consejos del Rey, en el Continente— pasó más o menos sensiblemente a ejercer atribuciones decisorias. La consecuencia de todo ello es que las funciones consultivas quedaron desdibujadas o retrasadas con relación a los demás. Basta con una rápida lectura de los textos constitucionales para comprobar la desigualdad de trato que hemos enunciado: dentro de la parte «orgánica» —a veces, separada; otras, entremezclada con la «dogmática»—. Parlamentos, Jefaturas de Estado y Gobiernos se regulan minuciosamente, mientras que los Organismos o autoridades encargados del asesoramiento son escasamente señalados, y con frecuencia entremezclándolos con los encargados de cometidos no estrictamente consultivos. Realidad a la que no ha escapado el constitucionalismo clásico español, y que se refleja en el actual sistema orgánico del Estado. Incluso en un caso contemporáneo en apariencia contrario, el de un sistema estatal montado sobre la pluralidad concurrente de Consejos —la *polisinodia* de la época imperial española—, nos encontramos con que el Consejo («soviet», en ruso), célula preponderante en la articulación de la U. R. S. S., comprende órganos tan dispares como el Parlamento, el Gobierno y las ramas tecnocráticas del Poder central o local especializado. Por otra parte, la tradición constitucional española de 1808 (Constitución de Bayona) a 1931 (Constitución de la II República) es parca en precisiones sobre la función consultiva dentro del Estado; casi las reduce a la atención prestada al Organismo que encarna por excelencia dicha función, el Consejo de Estado (en ocasiones Real), que, como veremos, alguna vez fué regulado incluso con pormenores poco propios de un texto constitucional, y en otras solamente nombrado o aludido. El nuevo Estado español surgido de los escombros del anterior a la guerra de 1936-39, tuvo, por imperativo de una realidad insoslayable cuando nacía, que dar prepondencia a los órganos y autoridades de decisión; luego, a los deliberantes, y finalmente, a los de asesoramiento y control, restableciendo en 1940 el funcionamiento del Consejo de Estado, que fué mencionado por primera vez en una Ley Fundamental, el año 1942: al crearse las Cortes Españolas (art. 2.º de la ley de 17 de julio).

Repetidamente se ha calificado de «abierto y flexible» al proceso constituyente iniciado en 1938 —con la promulgación del Fuero del Trabajo—, y, en efecto, lo ha sido en varios sentidos. Uno de ellos en el propender a

un desarrollo evolutivo que evite bruscas rupturas con lo precedente y alumbrar novedades no totalmente carentes de entronque con la experiencia. Esta característica es también aplicable a lo que en líneas generales llamaríamos criterio de las Leyes Fundamentales españolas respecto de la Administración Consultiva del Estado, que en la Ley Orgánica se precisa y depura, deslindeándolas de otras funciones consultivas de índole extraadministrativa.

III

En la Ley Orgánica del Estado es decisiva la huella del caudillaje de Francisco Franco, artífice del Estado español forjado sobre las ruinas del edificio estatal anterior a 1936, y salvándolo de los muchos naufragios estatales que padecieron vencidos y vencedores en la segunda gran guerra. Detrás del Caudillo —simultáneamente Jefe del Estado y del Movimiento— aparecen tres grandes órganos calificados de diferente significación: el Consejo Nacional, las Cortes y el Consejo del Reino. Pues bien: el primero y el último presentan importantes funciones consultivas, pero de naturaleza eminentemente supra-administrativa, puesto que es al Jefe del Estado a quien aportan su dictamen, informe o asesoramiento, según el artículo 7.º, apartados g) y h) de la Ley Orgánica. Su artículo 10 enumera una serie de materias en las que el Jefe del Estado obra «asistido» por el Consejo del Reino, o sea asesorado por él; todas son políticas. La Ley de Sucesión enumera otros asuntos propios del asesoramiento de dicho Consejo (arts. 12 y 13) al lado de materias en las que su facultad de propuesta puede llegar a ser vinculante (arts. 8.º y 14). Finalmente, el Consejo del Reino, por medio de una Ponencia especial, ejerce —según el artículo 62 de la Ley Orgánica— una modalidad muy cualificada por su delicadeza del asesoramiento: la que recae sobre los recursos de contrafuero, que decide el Jefe del Estado.

Funciones consultivas que dudosamente pueden encuadrarse en las administrativas por la especialidad de sus tecnicismos respectivos desempeñan también la Junta de Defensa Nacional (art. 38 de la Ley Orgánica) y el Tribunal de Cuentas (art. 55). En cuanto a las funciones de *propuesta* del Consejo de Ministros, comprendidas en la inexpresiva redacción del artículo 13, párrafo segundo *in fine* de la Ley Orgánica, para poder distinguir las que revisten el carácter de informe administrativo de las demás, se hace preciso acudir al contenido de disposiciones infrafundamentales, como la ley de 26 de julio de 1957, artículo 10: cuando la materia es administrativa parece obvio que el Consejo de Ministros es sólo el cauce de elevación de un previo asesoramiento, emanado de Cuerpo o autoridad estrictamente administrativo y con-

sultivo. En definitiva, lo *consultivo* está muy repartido en la Ley Orgánica, mientras que, como veremos, lo *consultivo* en la Administración está muy concentrado.

IV

La distinción entre Ejecutivo, Gobierno y Administración sigue siendo confusa en la mayoría de los textos constitucionales. La Ley Orgánica del Estado, al partir del principio de unidad de poder y coordinación de funciones (art. 2.º), parece eliminar cualquier eco de clásica tricotomía orgánica estatal, arrancada de Montesquieu, y prescindir de un «Ejecutivo» contraponible al Gobierno. Pero sí distingue entre Gobierno y Administración, materias a las que consagra los títulos III y VII, respectivamente. Así, consagrada la existencia de la Administración como elemento estructural del Estado a nivel fundamental, es en ella donde encuentra su lugar la Administración Consultiva. Y aquí permítasenos insistir en que en el mundo contemporáneo es muy difícil encontrar ejemplos absolutos o totales de un sistema consultivo, cuyas encarnaciones estén por completo separadas de otras tareas. Lo corriente es que al asesoramiento *strictu sensu* se unan funciones de preparación, de inspección y a veces de disciplina. En cambio, no es frecuente que el asesoramiento revista carácter vinculante. Lo que sí constituye una tendencia irreversible es la de multiplicar los órganos o autoridades de consulta a impulsos de la creciente complejidad de las materias que atraen el interés del Poder público, y de la especialización a que se propende por el desarrollo de la técnica. Ciertos Estados con una Administración de raíz digamos napoleónica, o influidos por ese modelo, poseen un gran órgano consultivo: el Consejo de Estado, cuya esfera de acción tiende a centrarse progresivamente en el ámbito de lo administrativo. Novedad iniciada en 1919-20 y acentuada desde 1945, es la existencia de un segundo órgano paralelo al anterior, que puede ostentar la denominación onusiana de «Consejo Económico y Social» u otra equivalente. Por debajo de ambos quedan abundantes Consejos especializados, y en muchos países un servicio consultivo de raíz jurídica, como el que en España desempeña el Cuerpo de Abogados del Estado. Sólo que dada la imperativa limitación de las normas constitucionales o fundamentales de los Estados, los asesoramientos que no están adscritos a los Altos Cuerpos Consultivos apenas si son mencionados en aquéllas o no lo son.

V

En España la tradición constitucional monárquica ligó la regulación de la Administración consultiva del Estado a la del Consejo de Estado. Nuestro constitucionalismo decimonónico, iniciado en tiempos de rudimentario esbozo del moderno sistema administrativo, transmitía de texto a texto la peculiaridad apuntada. Por más que se atribuyeran al Consejo de Estado funciones de propuesta, distinguibles de las de asesoramiento, y aún otras más diferentes como las jurisdiccionales en lo contencioso. Ha habido un intento de excepción. Partiendo del anteproyecto constitucional de 1931, en el proyecto propiamente dicho, se incluyó un título VII consagrado a los «Consejos Técnicos», que, además de asesorar facultativa u obligatoriamente, ejercerían funciones de preparación o desarrollo normativos. Aquellas Cortes constituyentes —cuyos color y calor políticos huelga recordar— se sintieron alarmadas ante el doble espectro del «corporativismo» y de la «tecnocracia», que reputaban antidemocráticos. Y el título desapareció dejando un minúsculo eco en el art. 93. Por comparación con los anteriores precedentes la Ley Orgánica del Estado, adopta una postura prudente y discreta. Su art. 40, en su párrafo 3.º, consigna que «la Administración estará asesorada por los órganos consultivos que establezca la Ley». En el 4.º, «El Consejo de Estado es el supremo cuerpo consultivo de la Administración, y su competencia y funcionamiento se ajustarán a lo que disponga la Ley». En un artículo bastante alejado —el 58— se ocupa del método de designación del presidente del Consejo de Estado (terna propuesta por el Consejo del Reino al Jefe del Estado), duración de sus funciones (seis años: no prohíbe la reelección) y motivos de cese (término del mandato, dimisión aceptada, decisión del Jefe del Estado de acuerdo con el Consejo del Reino e incapacidad apreciada por dos tercios del Consejo del Reino). Y en otro incluye a un consejero permanente de Estado en la Ponencia especial que conoce de los recursos de contrafuero (art. 72). En fin, el artículo 40 que venimos presentando contiene un quinto y último párrafo consagrado al Consejo de Economía Nacional, al que califica de «órgano consultivo, asesor y técnico en los asuntos de importancia que afectan a la economía nacional». Todo ese artículo 40, en sí, y en sus relaciones con otros —como el 41 y el 42— merece un examen más detallado.

VI

Sin duda, los preceptos de una Constitución o Ley Fundamental no brotan en el vacío de una abstracción. Se producen en países y en épocas concretas, teniendo en cuenta las condiciones y rasgos de las sociedades políticas a las

que se dedican, y presuponen una legalidad infraconstitucional que no siempre va a ser radicalmente derogada por la aprobación del nuevo texto. Esto es lo que sucede en España, donde precisamente el Nuevo Estado —o el actual Estado, porque tras treinta años ya no resulta rigurosamente «Nuevo»— ha alumbrado un conjunto de Cuerpos de Derecho administrativo de la mayor trascendencia. Vamos a recordar sólo los que hacen referencia más directa al régimen de la Administración estatal. Así, la ley «por antonomasia» de Régimen jurídico de 26 de julio de 1957, la de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (modificada en 2 de diciembre de 1963), la de 26 de diciembre de 1958 (Organismos autónomos), y aún añadiríamos otras relativas a los medios personales de la Administración (Funcionarios, 7 de febrero de 1964), a sus recursos patrimoniales (15 de abril de 1964: Patrimonio) y a sus obligaciones (Contratos, 8 de abril de 1965). En el cuadro, y ante la realidad operante de estas leyes, es como se producen y como pueden comprenderse los artículos 40 a 44 de la Ley Orgánica del Estado para calibrar su exacto y completo sentido. Nada de lo establecido en estos artículos, y más especialmente en el párrafo tercero del artículo 40, obliga a rectificaciones fulminantes; si acaso vendrán como consecuencia o reflejo del remodelamiento institucional impuesto por la Ley Orgánica. Por eso pensamos que el Estado seguirá manteniendo los variados medios de asesoramiento de su Administración —civil o militar— que hoy existen, y entre los que alcanza tipicidad en el grado inicial el ejercido por los abogados del Estado (Decreto de 25 de abril de 1958). Por otra parte, la vigencia de las normas de procedimiento administrativo compatible con la ley, como creemos que sucede en su totalidad con la ley de 17 de julio de 1958, supone la subsistencia de las normas que ésta dedica en sus artículos 9.º a 15 a los órganos colegiados, incluidos los consultivos. Nos parece, en cambio, que precisan un muy urgente *aggiornamento* —o actualización— las ya vetustas y alteradas leyes orgánica del Consejo de Estado (28 de noviembre de 1944) y del Consejo de Economía Nacional (4 de junio de 1940). Baste con recordar respecto de éste el comienzo —ulterior— de la planificación general, económica y social del Estado con el Plan de Desarrollo del 28 de diciembre de 1963 y los que le continúen.

VII

El constitucionalismo español ha sido muy desigual frente al Consejo de Estado. Lo regularon extensamente las Constituciones de Bayona (1808) y Cádiz (1812), dedicándole la primera —aparte de abundantes referencias sueltas— su título VIII, y la segunda —además de bastantes menciones

aisladas— el capítulo VII del título IV. En realidad, el Consejo, en una y otra, excedía de lo consultivo y de lo administrativo. Se limitaron a expresar el cometido o cometidos del Consejo, el Acta adicional a la Constitución de 1845, la *nonnata* de 1856, y de forma curiosamente vaga (sin darle su nombre) la de 1931. En fin, mencionaron al Consejo, a sus miembros, y ocasionalmente a algunas de sus atribuciones, los textos de 1845, 1869 y 1876; sistema seguido antes de la Ley Orgánica del Estado por dos Leyes Fundamentales de las que la precedieron: la de Cortes de 1942 y la de Sucesión de 1947.

La Ley Orgánica del Estado adscribe definitivamente el Consejo a la órbita consultiva de la Administración, aventando cualquier tentación —doctrinariamente legítima— de extender su acción a otros campos. Hay uno que parece rebasar lo clásicamente consultivo y administrativo para penetrar en lo jurisdiccional, incluso retenido o consultivo: el asesoramiento al Jefe del Estado para la decisión de los llamados conflictos jurisdiccionales o cuestiones de competencia. Función que ejerce aquel Alto Cuerpo a satisfacción general, que le respeta no sólo su ley, sino la específica de 17 de julio de 1948, y que creemos que puede seguir desempeñando, a la vista del texto del artículo 57 de la Ley Orgánica del Estado. Porque dicho artículo ha omitido cuidadosamente añadir al reconocimiento de la facultad decisoria del Jefe del Estado otras indicaciones que pugnarán con la subsistencia de la intervención asesora del Consejo de Estado, cuando tan sencillo le hubiera sido consignarlas, si ese hubiera sido su propósito. Tampoco pugna con la Ley Orgánica la clásica —pero un poco oxidada por desuso— facultad de *moción* que posee el Consejo, y desde luego entra en el campo de su asesoramiento la preparación de Cuerpos jurídicos de alcance o incidencia administrativa: sin monopolio, por supuesto, incluso en el informe sobre los Reglamentos. Lo que consideramos propicio a dudas es que el asesoramiento se transforme en vinculante. La prudencia aconsejaba antes de la Ley Orgánica, y exige más ahora, limitar a supuestos muy excepcionales reconocido por ley —artículo 89 de la ley de 17 de julio de 1958— dar ese carácter a sus dictámenes; por ejemplo, en el supuesto del artículo 110 de la ley de 1958 que se acaba de citar. Y por cierto: la tradicional estructura del Consejo de Estado (Pleno, Comisión Permanente y Secciones) sale reforzada, al menos en cuanto a los dos primeros, por la cita que hace el artículo 72 de la Ley Orgánica.

VIII

En cuanto al Consejo de Economía Nacional, su índole, más de técnica aplicada y de una consultividad menos separable de otros rasgos de su cometido, obliga a ser parcos en la mención de su acomodo dentro del artículo 40 de la Ley Orgánica. El hecho de que el texto legal, después de «órgano consultivo» añada el distinguo de «asesor y técnico» hace pensar que los asesoramientos que le encomienda la Ley Orgánica son de diferente alcance que los atribuidos al Consejo de Estado. Pueden quizá extenderse a esferas de estudio, previas a una propuesta, o derivadas de la aceptación de una propuesta, que se ajustan menos a las nociones clásicas de la acción consultiva en el Derecho administrativo. Porque pueden ser muy prolongadas, continuadas o permanentes, con lo que fácilmente puede pasarse de ellas a una inspección coordinadora sobre la marcha de la vida económica nacional. Esto no pugnaría con la Ley Orgánica, al menos directamente, y está anticipado por las actuales normas de régimen de aquel Consejo: los artículos 1.º, 5.º, 6.º y 7.º de la ley de 4 de junio de 1940, y 4.º, 5.º, 8.º y 9.º del Decreto de 13 de septiembre de 1957. En todo caso, la coordinación entre los Organismos de Planificación del Desarrollo y el Consejo resulta muy necesaria después de la Ley Orgánica del Estado. Así como su enlace armónico con los Organismos y servicios sindicales y financieros. La disociación perjudica a la eficacia del cometido del Consejo de Economía Nacional.

IX

Las cuestiones que sobre el tema suscita la Ley Orgánica son numerosas. Por ejemplo: Siendo órganos consultivos *de la Administración* los dos Consejos citados y otros muchos Organismos, ¿pueden sus servicios ser requeridos o utilizados por órganos o jerarquías que no sean propiamente administrativos? La Ley Orgánica guarda un silencio que puede, sin daño para su espíritu, llenarse mediante un procedimiento respetuoso con el principio de coordinación de funciones dentro de la unidad de poder que menciona el artículo 2.º de aquélla. Bastaría, por ejemplo, que el Jefe del Estado, las Cortes o el Consejo Nacional —se comprende que estos últimos Cuerpos en casos excepcionales— utilizaran el intermedio del Gobierno para procurarse un valioso elemento de juicio o ilustración respecto de cualquier tarea concreta que ejercieren, ligado al asesoramiento indirecto de los órganos consultivos de la Administración. Todo esto con carácter excepcional, porque lo contrario rozaría con el principio de coordinación de funciones.

La maraña actual de la Administración consultiva especializada no resulta *tocada* directamente por la Ley Orgánica. Pero es una excelente ocasión la que brinda la remodelación institucional y jurídica impuesta por ella para introducir un mínimo de orden y de sistematización que conduzcan a los propósitos definidos en el primer párrafo del artículo 40 de la ley: *pronta y eficaz*, satisfacción del interés general. La verdad es que han pasado ocho años desde la promulgación de la ley de Procedimiento administrativo, y pese a las innegables y satisfactorias mejoras, el ciudadano —que en este caso es el «administrado»— se desespera muchas veces ante la lentitud, complejidad y onerosidad de las actuaciones oficiales, que no siempre llevan el remate compensatorio del acierto. Si la ley ha de ser lo que desea el sentir nacional y popular, el «examen de conciencia», el balance y las rectificaciones deben producirse en el terreno de la Administración consultiva para eliminar los casos en que solo hay un «membrete» de asesoramiento, que sirve «para andar por casa» a fin de que aquél siempre sea garantía de justicia y eficacia.

X

La Ley Orgánica distingue perfectamente a la Administración estatal *strictu sensu* de la Administración extra-estatal, como la local, a la que consagra el título VIII. Ello nos releva de cualquier comentario sobre los órganos o servicios consultivos propios de esta Administración local.

Pero con la renovación jurídico-administrativa que debe seguir —se comprende que no súbitamente— a la plena aplicación de la Ley Orgánica del Estado se hace preciso esclarecer el alcance de las funciones de asesoramiento que ejercen Organismos o servicios estatales sobre los entes locales, generalmente ligándolas a otras funciones de generalidad inspectora, como sucede con el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, artículos 354 a 360, y Decretos de 26 de julio de 1956 y 9 de mayo de 1963).

Y hay algo más precisado aún de esclarecimiento. Es lo que llamaríamos con tanto pintoresquismo como exactitud *Administración híbrida*. Híbrida por no ser claramente central ni local, ni correctamente mixta. Híbrida por ser una mezcla de asesora, inspectora y ordenadora, propicia a todo: a felices intervenciones y a desgraciadas inmisiones. Nos referimos a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (Decretos de 10 de octubre de 1958 y 8 de mayo de 1961), necesitadas de una seria y meditada reforma, si es que no se reputa mejor su reemplazo por otros medios sustitutivos de la acción que desarrollan. El gran monstruo de la tecnocracia, imposible de re-

ducir en nuestros días, frente al cual la Ley Orgánica dibuja una inteligente diversión, encuentra en la Administración consultiva abundantes presas: anidando en Organismos tales como las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, de fines laudables, realizaciones discutibles y superposiciones insoslayables, sobre lo que debiera ser respetable autonomía funcional de las Corporaciones locales.

JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES

R É S U M É

L'auteur fait remarquer qu'en dépit de ses traits originaux ou péculiers, le régime constitutionnel espagnol, fragmenté en plusieurs textes dont le dernier et le plus caractéristique est la Loi Organique de l'Etat, trahit l'influence de certains, courants ou tendances florissant dans les Etats contemporains. Il en est ainsi du rôle très large confié à l'ancien pouvoir exécutif —le Gouvernement et l'Administration actuellement— auquel on adjoint des organes de consultation et contrôle, techniques (latu sensu) aussi bien que strictement juridiques. Les Conseils National et du Royaume se voient conférer des tâches consultatives à caractère politique, dans la Loi Organique de l'Etat, alors que la Junte de Défense Nationale et la Cour des Comptes ont à s'acquitter de tâches plus nettement techniques. Quant aux tâches purement juridiques elles sont confiées à tout un réseau d'organes consultatifs avec, en tête, le Conseil d'Etat, organe espagnol traditionnel dont la version moderne remonte à 1808-1812 et plus récemment à 1940-1944. L'article 4 de la Loi Organique consacre ce rôle du Conseil d'Etat assisté par un autre Conseil à caractère, technique de plus en plus intéressant, le Conseil National d'Economie. Dans cet article on étudie la place faite à ce Conseil dans le nouveau système constitutionnel et les possibles réformes ou adaptations qui se produiront dans le régime actuel de l'Administration centrale de l'Etat, directe et autonome ou "indirecte". L'auteur insiste finalement sur le besoin de systématiser l'arbre touffu et inégal des institutions consultatives de l'Administration dont les problèmes de développement sont similaires à ceux de nombre d'Etats modernes.

S U M M A R Y

The author indicates that, in spite of the original features or peculiarities of the Spanish constitutional system, broken up into various texts, the last and most characteristic —the State Organic Law— shows the influence

of certain currents or tendencies which flourish in Contemporary states. In this way, the ample role reserved for the action of the former Executive Power —now Government and Administration— flanking it with assessment and control bodies, both technical (*latu sensu*) as well as strictly juridical. The State Organic Law assigns the consultive tasks of a political nature to the Board of National Defense and to the Accounts Tribunal. The purely juridical tasks are distributed in an assessment network, at whose head figures the traditional Spanish organ, the State Council, which in its modern version starts from 1808-1812 and lately from 1940-1944. Article 40 of the State Organic Law establishes the role of the State Council, accompanied by another Council of a technical nature of growing interest: the Council of the National Economy. The article studies the position of that Council in the new constitutional system, and the implications of reform or adaptation which are to be provoked in the actual systems of the State central, direct and autonomous or "indirect" Administration. The author concludes by insisting in the need to systematize the flourishing and unequal tree of the administrative assessments, similar, in the development problems, to many modern States.

