

RESUMEN DE REVISTAS

ULRICH SHEUNER: *Der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtswicklung* (La influencia del Derecho administrativo francés sobre la evolución jurídica alemana). Die öffentliche Verwaltung, núms. 19-20, octubre 1963, pp. 714-719.

La repercusión del Derecho francés sobre el ámbito jurídico-administrativo alemán y la evolución de éste es recogida por el autor en tres fases:

a) *La época napoleónica*.—El Derecho francés ejerció gran influencia principalmente en los Estados del Rin. Adoptaron su articulación administrativa por ministerios, la distribución del territorio estatal en distritos administrativos de tamaño medio, la idea de una administración unitaria que no tuviera en cuenta las diferencias históricas y sí la confi-

guración burocrática de las autoridades (aunque conservando muchos rasgos de la Administración colegial alemana).

La evolución prusiana fué completamente diferente. El impulso moralizante de la obra de Von Stein muestra una acusada oposición a la autocracia napoleónica. Lo mismo podemos decir de su ordenación ciudadana, en contraposición a la constitución municipal napoleónica. No obstante, Stein era un perito en su rama científica, lo que no le permitió pasar por alto los logros del Derecho francés. De aquí su incorporación del sistema de ministerios y su establecimiento de un Consejo de Estado, que nunca alcanzaría plenamente la forma que él quiso darle.

La influencia del Derecho francés en esta época alemana siguió dos direcciones: de él provino el impulso

para superar los privilegios e instituciones feudales y estamentales; sus instituciones sirvieron de modelo para la formación de las autoridades centrales e intermedias.

b) *El período de la Restauración.*—Hasta mediados de siglo, Francia permaneció siendo para los alemanes un país de importante configuración administrativa. A su experiencia se remitieron en múltiples ocasiones para incorporar, paradójicamente, instituciones que significan una concepción limitadora de la libertad. Un ejemplo de ello se nos presenta en la institución de la competencia, que se apoyó en el artículo 75 de la Constitución del año octavo sobre la llamada «garantie des fonctionnaires», que limitó estrechamente la facultad de reclamar contra la actuación de los funcionarios.

c) *De la Restauración a la actualidad.*—En este período la influencia francesa experimenta una cierta transformación. No se trata ya de incorporar diversas formas y organizaciones de carácter institucional, sino que el contacto se realiza en el ámbito de los conceptos administrativos. De un lado, la tradición alemana, y de otro, el pensamiento francés, han ejercido una fuerte atracción sobre los juristas alemanes. A este respecto hay que destacar la obra de Otto Mayer (*Theorie des Französischen Verwaltungsrecht*), que, según manifiesta en el prólogo, intenta «traducir al alemán» la teoría francesa. En este libro el pensamiento francés sufre una transformación derivada de la base alemana de la que parte el autor, como puede verse, por ejemplo, en el análisis del establecimiento público.

La inclinación de la ciencia alemana hacia el Derecho administrati-

vo francés es una tendencia que no ha sido interrumpida y cuyas consecuencias (aunque ligeras) pueden apreciarse en la época de Weimar.

En la actualidad se refiere fundamentalmente a la atención que el moderno Derecho administrativo francés ha prestado a los problemas de la transformación y el cambio, a su interés por el aspecto de la Administración económica.—J. E. D.

VICTOR A. THOMPSON: *Administrative Objectives for Development Administration*. «Administrative Science Quarterly». Junio 1964.

La necesidad de un aparato administrativo ágil que se adapte a las siempre cambiantes circunstancias ha desplazado a la tradicional preocupación por el control administrativo, sobre todo en los países subdesarrollados.

A título de ejemplo el articulista cita y analiza algunos de los principios que deben hacer posible aquella agilidad de las organizaciones administrativas y han de constituir el objetivo del desarrollo de futuros administradores:

- Combinación de planificación (teoría) y acción (práctica).
- Minimización del espíritu paternalista.
- Incremento de la tolerancia y de la interdependencia.
- Acción que evite la patología burocrática.
- Determinación de fines organizatorios racionales.
- Espíritu de innovación que saquee la atmósfera administrativa, etc.—J. O. M.

HERBERT A. SIMON: *On the concept of organizational goal*. «Administrative Science Quarterly». Junio 1964.

El concepto de fin o meta de la organización es indispensable para la elaboración de una teoría de la organización. Tal concepto está íntimamente ligado al sistema de elaboración de decisiones, así como a las motivaciones de aquellas personas que actúan en tales decisiones.

En un principio parece que el fin de cualquier acción o decisión ha de ser unitario. Sin embargo, es dudoso que la adopción de decisiones esté generalmente dirigida a la consecución de un único fin. Es, pues, conveniente usar el término de «fin de la organización» en un sentido operacional, es decir, como aquellas circunstancias que motivan las decisiones adoptadas en los niveles superiores de la línea jerárquica administrativa.

En las organizaciones actuales el mecanismo de elaboración de decisiones es excesivamente difuso; esto puede dar lugar a la aparición de diferentes fines a distintos niveles organizatorios.—J. O. M.

JEHEZKEL DROR: *Planning and law*. «The Hebrew University». Vol. XII, 1963; pp. 177-188.

Los problemas prácticos planteados por las relaciones entre ley y plan han sido poco estudiadas por la literatura moderna sobre planificación. El fenómeno de la relación entre la ley y el plan puede ser objeto de un análisis preponderantemente teórico o práctico, según sea estudiado por la sociología del derecho, el derecho

político, la ciencia de la administración, el derecho administrativo, etcétera. El papel que puede desempeñar la ley en cuanto freno del plan o, por el contrario, en cuanto instrumento al servicio del mismo, la necesidad de combinar la función legislativa con la nueva función planificadora, todo ello pone de relieve el importante papel de la ley en relación con la elaboración y mantenimiento de planes y la necesidad de que tales interrelaciones sean profundizadas en su estudio con el fin de decantar los conceptos básicos para una teoría de la planificación.

En el mismo sentido, parece deseable que las instituciones y organizaciones educativas presten una mayor atención a la formación y preparación de los futuros planificadores.—J. O. M.

L. MORO: *Programmazione e programmatori*. «L'Amministrazione italiana» núm. 5, mayo 1964, páginas 469-472.

Hoy está de moda la programación. Curiosamente, porque lo auténticamente nuevo es el vocablo, y éste se ha tomado del bloque soviético. La actividad, por el contrario, no puede ser más antigua: programaba de siempre el simple ciudadano que aspiraba a cuadrar sus gastos y sus ingresos; programaban el agricultor, el industrial y el comerciante en sus respectivos negocios, y nada digamos del Estado y demás entidades públicas que siempre han hecho sus previsiones, pero cada una de estas actividades se llamaba de otra manera.

El autor concluye que, para evitar intervenciones desastrosas del Estado, la programación será útil siempre

que se respeten los principios económicos que han probado su validez durante siglos, y se lleve a cabo por expertos que no abriguen intenciones de política destructiva.—E. S. G.

A. ALLEGRINI: *Errori di programmazione, difetto di armonizzazione fiscale ed eccesso di piani*. «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», núm. 1, enero, año 1964, pp. 52-54.

Una de las materias que según el artículo 117 de la Constitución italiana puede ser regulada por las regiones, dentro de los principios estatales, es la agrícola. Por su parte, la Comisión para la Programación en su reunión de abril de 1963, manifestó su desacuerdo con la regionalización de la política agraria, tan en contraste con la política común en este terreno de la CEE.

El autor se refiere a los errores cometidos en la programación, cuyas consecuencias recaen en el contribuyente.

El hecho más trascendente para la economía italiana—incluida, por supuesto, la agrícola—es la vigencia desde 1 de enero de 1958 del Mercado Común. Estaba previsto que desde 1 de julio de 1962 se iniciaría una política agrícola común de aplicación escalonada.

Posteriormente, han sucedido muchas cosas: divergencia de opiniones respecto a los Estados Unidos; la llamada «guerra de los pollos»; la resistencia de los alemanes a rebajar los altos precios de sus cereales; la firme negativa del Presidente de la «Confagricoltura», Gaetani, a aceptar cualquier solución parcial al problema agrícola, vital para Italia.

Falta mucho todavía para la armonización intercomunitaria. Se confía en la OECD y se habla de una Comunidad euroatlántica.

Mientras se halla en fase de estudio la armonización fiscal de la CEE, cada Estado miembro trata de defender su propia economía.

Por último, la política de planes se halla desde hace tiempo a la orden del día. Sin embargo, para que una política semejante fructifique ha de existir una cierta continuidad en los responsables, que unas veces triunfan, otras se equivocan; pero, en este último caso, pueden aprender de sus errores. No son inútiles los planes y su misma mutabilidad—en cuanto significa reflexión y adaptación sobre la marcha—puede ser un índice de su utilidad.—E. S. G.

A. LATTARULO: *Luci ed ombre nell'ordinamento regionale*. «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», núm. 1, enero, año 1964, pp. 20-25.

La idea regional goza de una larga tradición tanto histórica como conceptual. Concebida en principio como el mejor camino para el logro de la independencia y la unión de los «sparsa membra», se transforma más tarde, una vez conseguida la unidad, en el medio de articular debidamente la variedad histórica, étnica, geográfica y económica del recién nacido Estado italiano.

Posteriormente recibe un nuevo empuje de las aspiraciones locales a una más directa participación del pueblo en la solución de los problemas sociales y administrativos, limitados a la propia región.

En la última postguerra las corrientes regionalistas se beneficiaron de la reacción contra el excesivo centralismo de la época fascista.

Ya en el terreno práctico no debe olvidarse que la futura vitalidad del ordenamiento regional dependerá en gran manera del primer impulso que reciba. En el campo de la moralización de la Administración pública puede contribuir a eliminar radicalmente, mediante el control directo popular, el sentimiento de desconfianza hoy tan extendido hacia diversas formas de proteccionismo con fondo electoral.

En términos jurídico-constitucionales las regiones representan una novedad no fácilmente parangonable a la realidad política de otros estados: no se trata de un Estado federal ni de una simple descentralización autárquica. Podríamos decir que se trata, más bien, de un *status* de autonomía constitucional.

Problema importante es el de evitar cualquier forma de conflicto entre el Estado y las regiones. Estos pueden surgir, sobre todo, de la facultad legislativa de las segundas. Una válvula de seguridad muy importante al respecto la constituye el control que el Estado se reserva en este terreno.

En materia administrativa la posibilidad de conflicto es doble, con el Estado y con las entidades menores—provincias y municipios—. Ha sido precisamente desde los hipotéticos perjuicios que para las últimas podía representar la creación de las regiones como más se ha atacado a éstas.

Una solución, entre muchas, puede ser la conjunción de esta triple vía: autonomía local, mayor intervención del Estado en la economía

y creciente vigencia de la institución del Prefecto como potenciador de la vida social.

Un punto discutido es el del aumento que los gastos anejos al funcionamiento de las regiones representará en la contribución de los ciudadanos a la Hacienda Pública.

Para terminar, el autor se pregunta: ¿Cuál es la aportación real que las regiones están en grado de hacer al desarrollo económico y social en curso? La respuesta dependerá de su capacidad de inserción en una programación total, y dentro de ella se estima que las entidades regionales son los órganos más capacitados para realizarla adecuadamente.—E. S. G.

R. DE G.: *La práctica de las relaciones públicas*. «Relaciones Públicas», número 10, enero-febrero, 1964.

Dado que una buena parte de la opinión ve en las relaciones públicas algo poco sincero, se impone expresar en pocas palabras cuanto de bueno hay en la práctica de las mismas.

Pueden definirse las relaciones públicas como el «arte de poner la empresa que representan al alcance del público».

Toda empresa tiene dos funciones que cumplir: una «técnica» y otra «humana»; ésta con una doble vertiente: hacia el interior de la propia organización y hacia el exterior, hacia el público.

La actividad de las relaciones públicas internas está al servicio de los trabajadores y empresa y debe tratar de unir estos dos miembros hasta su indivisibilidad.

Son factores primordiales de las

relaciones públicas los sentimientos humanos y cuantas actividades contribuyan a un mejor conocimiento y comprensión de la empresa y de los motivos que impulsan su función.

Existe un mutuo condicionamiento entre la marcha de las relaciones públicas en el interior de la empresa y respecto al público. Si la organización de las relaciones públicas no logra que la empresa cuente con unas buenas relaciones internas en el plano humano, mal podrá lograr una favorable acogida en sus relaciones con el exterior.

El órgano de las relaciones públicas ha de estar encuadrado cerca de la Dirección de la empresa. Deberán integrarlo hombres de pensamiento frío, de gran espíritu crítico, buenos escritores, de palabra fácil, educados e irradiadores de una gran simpatía personal. El experto en relaciones públicas debe ser más práctico que teórico, ya que su mejor escuela la constituyen la vida diaria y la práctica constante. Las principales funciones de las relaciones públicas son:

1) Tener informada a la empresa de las preferencias y razones del público y de sus propias posibilidades.

2) Informar al público acerca de la organización.

Un departamento ideal de relaciones públicas debería estar compuesto por:

a) Un Director enteramente responsable.

b) Un Subdirector que colabora con el Director y le sustituye.

c) Un Secretario.

d) Un adjunto encargado de las relaciones con los órganos de difusión: prensa, radio, televisión, etc.

e) Un adjunto encargado de las relaciones internas.

f) Un adjunto para la información, iniciativas y reclamaciones.

g) Un adjunto para las relaciones con organismos y público.

h) Un adjunto traductor de la información que lo requiera.

i) Un adjunto para exposiciones y congresos.—E. S. G.

PRAGA L.: *I problemi del proceso amministrativo*. «Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza», núm. 7, abril 1964, pp. 837-842.

Dentro del tema general de la reforma administrativa, ha tenido lugar en Varenna (Italia), desde el 19 al 22 de septiembre de 1963, el IX Congreso, que ha versado sobre el tema *La problemática del proceso administrativo*.

Partiendo de la base de una legislación fragmentaria y oscura y de una jurisprudencia inconstante sobre la materia, las numerosas comunicaciones e intervenciones se pronuncian por la necesidad de una disciplina homogénea y total de los siguientes puntos: 1), las notificaciones; 2), la publicación de los acuerdos; 3), el plazo para la impugnación de los actos administrativos; 4), la extensión o no de la jurisprudencia administrativa al campo de los derechos; 5), el reconocimiento de la figura del contrainterés; 6), la exigencia de la introducción del «instructor» en el proceso administrativo; 7), el desarrollo del proceso; 8), el plazo para los acuerdos en el recurso de alzada, y 9), la reforma del recurso extraordinario.

El Congreso puede suponer, según el profesor Lessona, un paso hacia la consecución de una auténtica justicia administrativa.

Esta justicia deberá abarcar:

1) La jurisdicción administrativa en sentido propio.

2) La jurisdicción administrativa en sentido impropio; es decir, el contencioso-administrativo.

3) La justicia en la Administración.

Por lo que hace a la Ley procesal administrativa, el profesor Lessona entiende que no debe limitarse a señalar un *iter* para arribar a una decisión, sino que debe constituir un

complejo orgánico, en la línea de los códigos de procedimiento, tanto civil como penal.

Como consecuencia del Congreso, el Ministro para la Reforma Administrativa, señor Lucifredi, ha promulgado un decreto por el que se nombra una Comisión encargada de redactar un proyecto de Ley reguladora del proceso administrativo, tanto ante el Consejo de Estado como ante los órganos periféricos de la justicia administrativa.—E. S. G.