

## RESEÑA DE LIBROS \*

BLOCH-LAINE: *La Reforma de la Empresa*. Madrid, Aguilar, 1964, páginas 176.

La empresa actual, cuyos estatutos fueron concebidos el siglo pasado, presenta un notable retraso respecto a la práctica. Las contradicciones de la institución aparecen al analizar su modo de relacionarse con los titulares del capital, con su personal y con la colectividad en la cual se inserta. Estas anomalías justifican la puesta en marcha de un movimiento que revitalice la empresa con base en las ideas de que el poder económico no debe confundirse con el político y de que la empresa puede, de una parte, continuar siendo un centro de decisión autónomo en una economía

planificada, y, por otra parte, ser sometida a diversos controles, sin perder por ello la unidad de dirección.

Con miras a dotar a la empresa de una configuración ajustada a las ideas precedentes, el autor propone:

a) Darle un nuevo gobierno en el cual haya una mejor separación de funciones y una atribución más precisa de responsabilidades.

b) Que se le reconozca más formalmente al personal y a la fuerza sindical que lo apoya el derecho de participar en los actos de la empresa y, a la vez, la libertad de impugnarlos.

c) Una revisión del estatuto del capital, tanto del estatuto financiero—evitando la depreciación del capital y ampliando el reparto de beneficios—como del estatuto jurídico, pues el poder de los aportadores debe variar según la calidad de sus aportaciones.

\* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares.

d) Que se recurra a una magistratura económica y social a través de la cual puedan conciliarse los intereses que la empresa asocia en su seno y los que pone en juego en torno suyo.—F. O.

NIGEL ELLIS y PAT BOWMAN: *Manual de Relaciones Públicas*. Treinta y dos casos prácticos seleccionados. Editorial Sagitario, Barcelona, 1964, 349 pp.

Se recogen en este *Manual de Relaciones Públicas* 32 ensayos realizados por 32 especialistas anglosajones, donde exponen los principales aspectos, espíritu y enfoque de esta nueva función administrativa e ingeniería social que son las relaciones públicas, que valiéndose del instrumento de la información persiguen la comprensión y la adaptación de las instituciones al medio social.

Los temas son estudiados desde diversos puntos de vista:

— Económico: estudios de mercados y sus ventajas, el sueldo de prensa, la conferencia y el planeamiento de una visita de prensa, relaciones entre la prensa internacional, relaciones entre radio y televisión, la imprenta, el uso de la fotografía, manera de realizar una película patrocinada.

— Administrativo: las de P. R. y el Parlamento, las relaciones con las autoridades locales.

— Organizatorio: organización de un departamento de relaciones públicas, organización de un departamento de prensa, de una promoción, de una exhibición.

— De la comunicación: relación con el empleado, publicaciones de la

empresa con destino al exterior o a sus empleados, relaciones de comunidad, necesidad de la información, sus diferencias con la investigación y cómo aprender a encontrarla.

— Financiero: presupuesto para relaciones públicas; relaciones de prensa financiera.—J. O. M.

ROGER BONNAUD-DELMARE: *El reclutamiento de los altos funcionarios en Francia*. «Colección de Conferencias y Documentos». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1964, 44 pp.

Se recoge en esta publicación el texto de dos conferencias pronunciadas por el autor en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares, durante el III Curso de Técnicos de Administración Civil. La segunda de ellas, que lleva por título «Los resultados de la Reforma de 1945», fué reproducida en el número 75 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

En la primera conferencia se examinan los puntos fundamentales de la reforma de la función pública francesa, que tiene como pieza clave la creación de la Escuela Nacional de Administración (ENA), y en relación con ella se expone el sistema de ingreso y el régimen de escolaridad.

Las preocupaciones a que respondió la Reforma de 1945 fueron, según el autor: a) Democratizar los mandos superiores de la Administración. b) Asegurar un reclutamiento suficiente en cantidad y calidad. c) Procurar una formación común en los altos funcionarios. d) Afirmar la independencia de estos altos funcionarios respecto de los políticos.—J. M.

RAMÓN CALVO DE ALCOCER: *Las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos*. «Síntesis de su evolución legislativa». Colección de Estudios. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, 101 pp.

La finalidad de este trabajo es manifestada claramente por el autor: se trata de ofrecer una exposición completa y sistemática de cuantas disposiciones marcan la evolución de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, a las que se califica de «novedad importante, trascendente y de especial significación en el campo de las relaciones entre la Administración Central y la Local, promesa esperanzadora de óptimos resultados, en realidad no alcanzados aún plenamente».

Se exponen ordenadamente la organización, funcionamiento y competencia que tienen las CPST en cada fase de su trayectoria jurídica: a) Legislación de Régimen Local (Ley de Bases de 17 de julio de 1945, Decretos de 16 de diciembre de 1950 y 24 de junio de 1955) y Reglamentos para su aplicación, entre los que tiene importancia el Decreto de 18 de diciembre de 1953, que desarrolló la Ley de Haciendas locales del 3 del mismo mes y año. La CPST es un órgano local que funciona en el seno de la Diputación, cuyo Presidente lo es de aquélla, salvo que a sus reuniones asista el Gobernador civil. b) Ley del Suelo, cuya disposición transitoria segunda traspasa a la Comisión Provincial de Urbanismo las funciones resolutorias que tenían las CPST en esta materia. c) Disposiciones sobre planes de obras y servicios de carácter eminentemente provincial y local (Ley de 26 de diciembre de 1957, que aprueba presupuestos para el ejercicio 1958-59, Decreto de 13 de

febrero de 1958 y Orden de 29 de marzo de 1958). La CPST es presidida por el Gobernador civil; otras innovaciones se introducen en su composición, funcionamiento y naturaleza, previéndose Comisiones comarcales. d) Decreto de 10 de octubre de 1958, llamado Estatuto de los Gobernadores civiles. La CPST se configura como «órgano deliberante de colaboración inmediata del Gobernador civil con la finalidad de coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la provincia realiza la Administración Central». Esta última finalidad se lleva a la práctica con el Decreto de 8 de mayo de 1961, que regula las Comisiones delegadas de la CPST, en la que se subsumen la mayoría de los órganos colegiados provinciales existentes con anterioridad.

A la vista de esta evolución, el autor concluye que las CPST son un órgano de la Administración Central del Estado, de carácter mixto, técnico-político, ya que se componen de funcionarios y personas designadas por razones políticas o de representación de intereses.

Por último, se apuntan posibles fórmulas de solución a los problemas planteados por la evolución y estado actual de la CPST. En concreto, el autor no es partidario de la disolución de las juntas, porque la efectividad de tal disolución ha sido escasa y porque obliga a la creación de un aparato burocrático si se quiere que las Comisiones delegadas funcionen. Otras sugerencias van encaminadas a establecer un régimen de funcionamiento del Pleno, Comisiones delegadas, así como de su composición, y, sobre todo, se insiste en la necesidad de una norma legal única que regule la materia de un modo completo.— J. M.

EDWARD W. WEIDNER: *Technical assistance in Public Administration Overseas; the case for Development Administration*. Public Administration Service, Illinois, 1964, 247 pp.

Durante los últimos doce años la ayuda técnica en materia de Administración pública prestada por Estados Unidos a los países de ultramar ha recibido considerable impulso, extendiéndose a Hispanoamérica, Europa, Asia, Africa y Oriente Medio; en total, a 23 países.

Expone el presente libro la problemática planteada por la prestación de tal asistencia, la que, por otra parte, no puede constituir un fin en sí misma, sino un vehículo para la consecución de las necesidades de desarrollo económico.

La razón de peso que justifica la diversidad de programas técnicos asistenciales se encuentra en la necesidad de elevar el nivel de desarrollo humano. El principal problema que aquí se plantea es el de si los programas han estado dirigidos efectivamente a la realización de las metas de mayor interés y eventualmente si su cuantía ha sido suficiente.

Los medios técnicos usados en la prestación de asistencia técnica son muy variados: provisión de equipos y material bibliográfico en unas ocasiones, creación de seminarios de estudio y prestación de los servicios de información y divulgación en otras. Asimismo, organizaciones fiduciarias han facilitado en ciertas ocasiones ayuda financiera con el fin de posibilitar la contratación de expertos.

Se analiza también en la presente obra el contenido de las principales instituciones: la UN, la fundación Ford, la AID, el Plan Colombo, que, entre otras muchas y con la colabo-

ración de las Universidades americanas, prestan asistencia técnica, así como los criterios que se han seguido en diversos casos para la selección y reclutamiento del personal directivo de estos organismos y el contenido de los métodos educacionales de los programas académicos de asistencia técnica.

¿Cuáles son sus resultados? Desde el punto de vista general, el estímulo para la mejora de la Administración pública; desde el punto de vista de los participantes en los cursos, sus motivaciones varían desde el deseo de llegar a ser profesores al de entrar en la carrera funcionarial. Sin embargo, el impacto de los programas sobre la Administración pública ha sido limitado. Puede ello deberse a la falta de adecuación de las técnicas, a la calidad mediocre del personal enviado o a la deficiencia de organización de las instituciones encargadas de prestar la ayuda o a la estrechez de miras de los planes o a la incomprensión de sus fines.

De todo lo expuesto se deduce que tales planes deben ser montados sobre bases acertadas desde el punto de vista político y administrativo y sin olvidar el entramado económico, sociológico, jurídico y cultural de los países que han de recibir la ayuda.—  
J. O. M.

F. FABRE, R. MORIN, A. SERIEYX: *Les sociétés locales d'économie mixte et leur contrôle*. Editions Berger-Levrault, París, 1964, 182 pp.

Es preciso puntualizar que no toda sociedad en la que participa el capital público es por ello sociedad mixta; que las sociedades de economía

mixta son entes semipúblicos; que las sociedades de economía mixta de participación local revisten una gran variedad de situaciones, constituyéndose en alguna ocasión como verdaderos entes descentralizados de colectividades locales y sirviendo en otras de cobertura jurídica a ciertos grupos privados; que si bien es cierto que una sociedad de economía mixta está regulada en un principio por las normas del derecho privado, en la realidad su sumisión a las normas del derecho público es cada día mayor.

Las condiciones de constitución de una sociedad de economía mixta han de venir predeterminadas por la posibilidad de que legalmente las colectividades públicas locales intervengan en el campo económico. En esta materia el criterio que se ha venido manteniendo ha sido el de su creación para suplir el defecto de iniciativa privada o para satisfacer las necesidades sociales, principio que en la actualidad parece haber iniciado su decadencia. La creación de una sociedad de economía mixta es siempre un problema de oportunidad; en cualquier caso los servicios públicos prestados por las instituciones de ámbito local no deben ser transferidos a las sociedades de economía mixta. Asimismo parece deseable limitar el número siempre creciente de tales entes.

Por otro lado, el primer problema que los poderes públicos deben resolver ha de ser el de excluir de las sociedades de economía mixta a los hombres de negocios de conducta dudosa, así como el más delicado de determinar la parte de capital con la que pueden participar las filiales de los Bancos privados y las Cajas públicas.

Si la creación de sociedades de economía mixta está generalmente justificada, es necesario prevenirse contra los peligros que podrían deducirse de una actitud negligente en cuanto a su control, problema que está ligado al del costo del funcionamiento de la sociedad.

El primer cuidado del órgano de control ha de ser verificar si han sido respetadas las reglas legales concernientes a los contratos de concesión y de estudios técnicos. Además, estas normas legales no deben ser interpretadas tendenciosamente, debiendo respetarse las reglas de prudencia financiera, mantenerse una cierta proporción entre el capital social y las realizaciones proyectadas, repartir equitativamente las cargas legales y hacer participar al asociado privado en los riesgos de la explotación.

Finalmente, es preciso distinguir, en materia de control, el que pudiéramos llamar interno, en sus diversas modalidades, es decir, el ejercido por los miembros de la sociedad de economía mixta y el ejercido por las autoridades encargadas de la tutela y el control externo a cargo del Tribunal de Cuentas.

Detalla el autor las facultades que en la actualidad tiene este Tribunal y las líneas generales de la reforma deseable.

Como apéndice a la presente obra se incluye un estudio sobre la aplicación de la noción de mandato en el campo de la economía mixta y dos anejos que contienen los principales textos legales que conforman en Francia a las sociedades de economía mixta y una exposición de la competencia del Tribunal de disciplina presupuestaria y financiera en el campo de la economía mixta.—J. O. M.

ALEJANDRO NIETO: *Bienes comunales*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1964, 976 pp.

Los bienes comunales constituyen en España una institución para cuya comprensión es necesario recurrir a la Historia. Toda la vaguedad en que se ha venido moviendo esta institución radica precisamente en el desconocimiento de su naturaleza histórica. Permite en notable medida seguir el hilo histórico de la institución la jurisprudencia dictada durante la segunda mitad del siglo XIX, a través de cuyos resultados es posible conocer la realidad existente en España durante la época desamortizadora. Y adviértase de paso que una buena parte de los bienes comunales hoy existentes han sobrevivido gracias a la protección que encontraron en los Tribunales contra los intentos desamortizadores.

La esencia de los bienes comunales se nos pone de manifiesto en las diferentes fases de su evolución histórica: primero son los bienes del común de vecinos, luego los bienes del Municipio y, por último, determinados bienes municipales, los de aprovechamiento común.

Para determinar la naturaleza jurídica de estos bienes hay que partir de la simple observación de que sobre los mismos concurren los derechos del Municipio, por un lado (en cuanto bienes municipales), y de los vecinos, por otro (en cuanto bienes de aprovechamiento común o vecinal).

Analizando separadamente estos

elementos, resulta que los derechos de los vecinos son derechos reales administrativos de goce. Cada vecino tiene un derecho de este tipo y los derechos de cada uno de ellos se articulan con los derechos de los demás vecinos en una relación jurídica que puede considerarse como una comunidad de tipo germánico.

En cuanto al derecho del Municipio, es una relación dominical que se expresa en los términos prevenidos en el artículo 102 de la Ley de Régimen Local. Los derechos del Municipio se articulan, por último, con los derechos de los vecinos en forma de lo que la moderna técnica jurídica denomina titularidad jurídica compartida, que determina, a su vez, influencias recíprocas entre unos y otros derechos.

De esta manera quedan analizados lo que el autor denomina bienes comunales típicos, es decir, los que configura y regula la Ley de Régimen Local y Reglamentos complementarios. Pero estos bienes comunales típicos no agotan las posibilidades de comunalidad existentes. A su lado aparecen los denominados bienes comunales atípicos (comunidades de tierra, montes vecinales, comunidades vecinales, aprovechamiento de pastos, hierbas y rastrojeras; que implican aprovechamientos comunes sobre bienes no municipales.

Después de lo que antecede se estudian en ese libro de una manera sistemática los distintos problemas jurídicos que presenta el ordenamiento vigente.—F. G. N.