

## RESUMEN DE REVISTAS

WILLIAM A. ROBSON: *The governors and the governed*. George Allen and Unwin Ltd. Londres, 1964; 68 pp.

Las relaciones entre gobernantes y gobernados es un tema de todos los tiempos y países y uno de los rasgos más característicos de cada sistema político. En este libro, Robson publica una serie de conferencias por él pronunciadas en la Universidad de Louisiana en 1963 y enfocadas en torno a las relaciones de ciudadanía, con especial referencia a los ideales de democracia, buen gobierno y estímulo en la gestión de los asuntos públicos.

Tres son los temas tratados. El primero es el de la burocracia y su control. Todos los países están conscientes de la importancia de los Go-

biernos en sus vidas cotidianas. El mundo actual, con raras excepciones, se divide en países con regímenes comunistas y en países que activamente promueven el estado de bienestar. Se toma posición ante la pobreza, la miseria deja de ser considerada como un mal inevitable. Después es la educación, la salud; los servicios sociales incrementan cada día el ámbito de las funciones gubernamentales. Este aumento de funciones da lugar al fenómeno burocrático a gran escala y origina al mismo tiempo un impersonalismo en la relación gobernado-gobernante. Hay que aceptar la expansión del ejecutivo, pero es necesario controlarlo de tal manera que se puedan remediar mejor los casos de mala administración. ¿Cómo?: mejorando a los funcionarios, intensificando la

responsabilidad ministerial, perfeccionando el procedimiento administrativo, disciplinando los partidos políticos, actualizando el espíritu de los tribunales; medidas todas ellas tendentes a salvaguardar los derechos del individuo.

El segundo tema tratado es el de los sistemas de documentación entre Administración y administrados. Son frecuentes los malentendidos que separan a unos de otros. Es necesario arbitrar un sistema permanente de comunicación doble entre las autoridades y los administrados. Robson examina los métodos y el espíritu de las instituciones que debe inspirar la información y las relaciones públicas.

Finalmente, la última parte del libro trata de las actitudes de los ciudadanos ante la política, y en ellas se analizan las fuerzas psicológicas fundamentales que influyen en las motivaciones de los administrados, los efectos de los medios de comunicación sobre la opinión común media, y el uso deliberado que los partidos políticos y grupos de presión hacen de las técnicas de captación de la opinión, explotando y canalizando las emociones de los ciudadanos.—J. O. M.

**MONTORO PUERTO:** *El régimen disciplinario en la ley de Funcionarios civiles del Estado.* «Estudios administrativos», serie A, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965; 190 pp.

La elaboración y entrada en vigor de la ley de Funcionarios civiles del Estado plantea una serie de cuestiones de primerísimo orden: entre ellos el régimen disciplinario. Si a

la Administración interesa que la función pública se ejerza con eficacia, y dentro de un sentido de máxima honestidad y entrega, habrá de contar, como pieza fundamental, con cuanto se refiere al régimen disciplinario.

Para el funcionario mismo, el perfecto conocimiento de este aspecto de su relación con la Administración pública, resulta del máximo interés.

Sin embargo, interesa señalar que en la discusión del proyecto de ley de Bases, el tema relativo a régimen disciplinario no fué objeto más que de «algunas modificaciones de redacción» y de la inclusión «entre las faltas muy graves, la conducta contraria a los principios fundamentales del Movimiento Nacional», como tuvo ocasión de destacar Jordana de Pozas en el discurso pronunciado en la sesión de las Cortes Españolas del 15 de julio de 1963.

Ni la ley de Bases, ni posteriormente el texto articulado de 7 de febrero de 1964, presentan un detallado desarrollo de la materia. La insuficiencia de sus preceptos se pretende completar con referencias concretas a la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y a la ley de Procedimiento administrativo. La concordancia de uno y otro textos no es tampoco de suyo apta para completar toda la gama de cuestiones que el régimen disciplinario entraña.

El autor estudia concepto de falta disciplinaria; la determinación y clasificación de las faltas, unido al examen de los principios aplicables a la materia, le llevan a plantear el verdadero planteamiento del problema en relación con nuestro actual derecho positivo.

El examen de la figura del funcionario, como sujeto activo de la infracción disciplinaria, se verifica desde las distintas vertientes que la relación orgánica y la de servicio, en su asociación y disociación, pueden ofrecer.

La sanción disciplinaria ocupa la atención del autor, tanto para fijar su concepto, como para señalar su naturaleza, destacando sus diferencias con otras sanciones de las que integran el ordenamiento punitivo en general. La relación infracción-sanción hace meditar en torno a la aplicación del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, adoptando las oportunas posiciones en relación con el estatuto actual.

El procedimiento disciplinario en sus distintos elementos, subjetivos y objetivos, es objeto de especial atención, destacando los diversos problemas que la ausencia de una norma procedimental detallada del régimen disciplinario traerá consigo. El trabajo finaliza con el análisis de la prescripción de las faltas disciplinarias y se completa en su planteamiento con una posible prescripción de las sanciones de la misma naturaleza, silenciada en la ley de Funcionarios.—J. L.

LUIS ROMERO NAVARRO y LÁZARO SÁNCHEZ PINTO: *El desarrollo económico-social y la reforma de la administración periférica en Francia*. Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, «Colección Documentos», núm. 1. Madrid, 1965; 183 pp.

Los sistemas políticos-administrativos procuran resolver los problemas que van surgiendo y que afectan

al complejo económico-social de cada nación. Para ello, las Administraciones estudian científicamente la situación y se disponen a hacer más técnica la organización administrativa y a dotar al poder público de los medios útiles para conseguir el cambio de mentalidad preciso. La Administración francesa no ha escapado al fenómeno general. Su situación antes de la reforma era la siguiente: fuerte industrialización en la región parisiense como consecuencia de la centralización, independencia funcional que dió lugar a la proliferación de organismos que hacía urgente la necesidad de adoptar medidas severas de coordinación, zonas agrícolas sin preocupación competitiva, inmovilismo en las estructuras territoriales.

En estas circunstancias, los planes económicos surgieron por imperio de la situación precaria en que se encontraba Francia a partir de la segunda guerra mundial. Paralelamente a los planes de desarrollo económico, reaparece el concepto de acondicionamiento del territorio que, si en un principio hace referencia exclusivamente a las obras de infraestructura, se amplía después a los servicios de carácter social.

El año 1959 el Gobierno creó el Distrito de París como posible solución al problema agudo de la región parisiense con carácter de organismo autónomo y organismo de acción económica regional.

En cuanto a la Administración periférica, de decreto de 7 de enero de 1959, estableció que para la realización de los programas de acción regional los departamentos de la Francia metropolitana podrían ser agrupados en circunscripciones, naciendo con esta disposición la llamada «re-

gión programa», base primordial del estudio y aplicación de la planificación económica, con lo que llegamos al período experimental de reforma administrativa que plasmó en los decretos de 10 de abril de 1962. Con ellos se arbitraron los medios necesarios para llevar a cabo la experiencia de modernizar la organización administrativa, intensificar la unidad de acción, redistribuir las competencias, crear servicios comunes y reformar los medios de coordinación. Tres decretos de 14 de marzo de 1964 constituyen las disposiciones fundamentales que ponen en marcha la reforma periférica. Sus principios básicos orientadores son los siguientes: conservación de las estructuras político-administrativas tradicionales, concentración de poderes en manos de prefectos, reconocimiento de la independencia funcional de los servicios periféricos, a amplio sentido desconcentrador, simplificación e intensificación de la acción coordinadora, simplificación de estructuras y de procedimientos, establecimiento de un sistema de información en manos de los prefectos.

En el área regional, en general, el nivel regional se organiza conforme a los mismos principios que el departamento. El prefecto coordinador se convierte en prefecto regional, las conferencias interdepartamentales de prefectos se estabilizan con el nombre de *Conferencias administrativas regionales*, y los comités de expansión económica se proyectan en las llamadas *Comisiones de desarrollo económico y regional*. Se concentran los poderes en manos de los prefectos de región, cuya función es principalmente de animación y control de los prefectos departamentales de la región y la realización de

la coordinación se hace también en lo departamental presidiendo los prefectos de la región todas las comisiones administrativas cuya competencia exceda del nivel departamental.

En cuanto a la reforma del personal el nuevo estatuto de la carrera subprefectoral responde a los siguientes principios: carácter objetivo de la función, simplificación de las categorías y puestos de trabajo, limitación de los accesos exteriores a la ENA, preferencia por el personal procedente de la ENA, respeto a los derechos adquiridos, mejora en el sistema de ascensos.

Si se tienen en cuenta los precedentes y las tendencias que han aparecido en el proceso evolutivo, las perspectivas que se ofrecen son las siguientes: continuación de la corriente desconcentradora, acentuación del carácter de planificación y estudio de los niveles superiores de la Administración, ampliación de los límites de las circunscripciones regionales, suavización de la fiscalización y del principio de tutela, normalización de los niveles regionales.

Como apéndice a la presente obra se incluyen en la misma 10 anexos que recogen principalmente los textos legislativos de la reforma.—  
J. O. M.

JEAN CASTAGNE: *Le contrôle juridictionnel de la légalité des Actes de Police Administrative*. Bibliothèque de Droit Public. Paris, 1964; 248 páginas.

El autor estudia el control ejercido por la jurisprudencia administrativa sobre los actos administrativos de policía, refiriéndose a la

técnica jurídica del contencioso-administrativo como instrumento precioso para la defensa de las libertades públicas. Las reglas de policía son poderes reglamentarios dirigidos a conciliar las libertades públicas con el orden público, limitando sin duda las libertades individuales por actos del poder ejecutivo. Dichos actos se encuentran sometidos a un control jurisdiccional de legalidad, de gran importancia en el sistema francés, precisamente por la importante protección de las libertades que supone.

La aparición de un control jurisdiccional del poder de policía es un fenómeno relativamente reciente en la historia del Derecho público, que no aparece junto con el control jurisdiccional de la Administración. La policía se presenta, en un principio, como función judicial y administrativa a la vez, reminiscencia ésta de la antigua ordenanza de Moulins. Así ocurre en los primeros tiempos de la Revolución. Es en 1832 cuando aparecen algunos síntomas del control de la legalidad. Y es en el año 1872 cuando el Consejo de Estado admite ya dos recursos, por exceso de poder, contra actos de policía, llegándose a admitir, en jurisprudencia posterior, hasta una responsabilidad sin falta (por riesgo), por actos de policía.

El libro consta de tres partes:

a) Una, dirigida a determinar «el concepto de los actos de policía»—a efectos de delimitar el objeto del control jurisdiccional—, intentándose los distinguir de otros actos administrativos. Para ello, define el concepto de «policía», obtiene un concepto de acto de policía según un criterio finalista (material, moral, dinámico y de consecuencias) y ana-

liza las categorías del mismo y los procesos de actuación policial.

b) Otra, dirigida a encontrar la forma en que se aplica el control jurisdiccional a dichos actos; esto es, las modalidades de control, sus condiciones y efectos: judicial (de jurisdicción represiva o no) y administrativo (recursos por exceso de poder y excepción de ilegalidad ante la jurisdicción administrativa). Controles, ambos, que pueden coexistir, e incluso ser aplicados simultáneamente sobre un mismo acto de policía, siendo entonces varias las soluciones doctrinales propuestas para resolver los problemas de competencia.

c) Otra, última, dirigida a analizar las distintas vías contenciosas para el control de la legalidad de los actos de policía y su posible alcance: control formal, control de competencias, control objetivo (constitucional y legal), control finalista y control de motivos.

Termina el libro planteándose un problema: ¿Se puede decir que todo el sistema, anteriormente descrito, de control jurisdiccional de la legalidad de los actos de policía administrativa asegura realmente una eficaz protección de los administrados contra la eventual arbitrariedad de las autoridades de policía? Si bien existe, en este sentido, una fuerte evolución desde principio de siglo hasta hoy—que alienta a pensar en un rápido avance posterior—, se presentan hoy todavía grandes deficiencias, unas veces por timidez e insuficiencia del poder judicial; otras, por la ausencia de medios ejecutivos. El autor, sin embargo, cree que estos defectos del control actual están llamados a desaparecer o a atenuarse.—J. C. A.

*L'Aménagement du territoire*. «Recueils et monographies». La documentation française, número 46; 1964; 77 pp.

El «acondicionamiento» del territorio es la búsqueda, en el cuadro geográfico de Francia, de un mejor reparto de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas. El desarrollo insuficiente de una parte del territorio compromete la prosperidad general. Tratando de remediar tales desequilibrios, el Gobierno francés aborda el problema cuya solución ha de consistir en que cada región aporte según sus aptitudes su justa y útil contribución. La expresión «acondicionamiento del territorio» significa que debe operarse una transformación en la política económica y que el desarrollo de la riqueza nacional debe ser controlado. Acondicionar el territorio es vencer ciertas tendencias naturales que de no ser combatidas acentuarían los desequilibrios geográficos y económicos.

En el aparato administrativo del Estado, la delegación de acondicionamiento del territorio es el centro de animación y propulsión de esta política. Para llevar a cabo sus fines, la delegación interviene en los principales comités financieros y posee un instrumento propio, el Fondo de Intervención de Acondicionamiento del Territorio (FIAT). La delegación prepara la regionalización de los programas de equipamiento y desempeña un papel importante en materia de coordinación de inversiones.

En la política de expansión de las regiones, la descentralización industrial ocupa un puesto de privilegio. Se trata de distribuir en el conjunto

del país las industrias. Ahora bien, una política de desconcentración industrial ha de comportar no solamente aspectos negativos, sino también positivos mediante un régimen de ayuda específica y medidas fiscales. Paralelamente, un tema esencial es el del porvenir de las ciudades y el territorio rural. El camino es el de las metrópolis de equilibrio.

Los decretos de 14 de febrero de 1963 han creado la DATAR y han organizado las relaciones con los organismos existentes. La institución de la Delegación de Acondicionamiento del Territorio está en la línea de las medidas adoptadas en relación con el plan de regionalización de objetivos de expansión económica y de adopción de medios de acción e intervención. En el plano de las estructuras administrativas y gubernamentales, las reformas más importantes consisten, de una parte, en la creación de un delegado general en el distrito de la región de París, y de otra, en la creación de un comité interministerial para la resolución de los problemas de acción regional. La DATAR es un organismo de coordinación e impulso. Su papel consiste en coordinar y preparar los elementos necesarios para la adopción de decisiones gubernamentales en materia de acondicionamiento del territorio, siendo el delegado responsable de la acción regional. Desde el punto de vista financiero, es necesario subrayar la importancia que presenta la regionalización del presupuesto de inversiones. Por otra parte, diversos fondos concurren al financiamiento del acondicionamiento del territorio. A la disposición del primer ministro está el FIAT. A la de los ministros de Hacienda y Construcción, respec-

tivamente, están el FDEES—Fondo de Desarrollo Económico y Social— y el FNAFU—Fondo Nacional de Acondicionamiento del Suelo y Urbanismo.

Las relaciones entre el Plan de Desarrollo y el Acondicionamiento del Territorio son estrechas. La Comisión está unida al Comisariado General del Plan y opera en coordinación estrecha con las comisiones tradicionales, constituyendo un organismo de carácter permanente designado por el primer ministro.

Finalmente, y en relación con el desarrollo agrícola, se destacan en-

tre los objetivos primordiales del acondicionamiento del territorio rural, el de promover un estado de bienestar a través del mecanismo de las denominadas «zonas especiales de acción rural» y el de constituir amplias zonas reservadas al espacio libre y al ocio de una población en vías de crecimiento urbanístico rápido, mediante la política de «parques nacionales», creados por la ley de 22 de julio de 1960.

A lo largo de todo el libro se recogen los textos legislativos relacionados con el acondicionamiento del territorio.—J. O. M.