

RESEÑA DE LIBROS

014.3

CARLOS PARAMÉS MONTENEGRO: *En torno al management*. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Colección «Estudios Administrativos». Serie A.

La importación, por parte de la Administración pública, de técnicas utilizadas y contrastadas previamente en el campo de la empresa privada, es un fenómeno habitual que pone de manifiesto la esclerosis de las estructuras administrativas tradicionales. El caso del *management* es una muestra evidente de ello, ya que representa no sólo un conjunto de técnicas

de dirección, sino también, y quizá fundamentalmente, una nueva filosofía directiva y una perspectiva innovadora para contemplar todos los problemas a que han de enfrentarse las organizaciones de nuestro tiempo. El proceso de cambio ha adquirido en la actualidad unos caracteres tan vertiginosos, que para adaptarse al mismo es preciso no sólo introducir modificaciones y reajustes en lo ya establecido, sino transformar radicalmente los presupuestos y las mentalidades que eran válidas hasta hoy para desembocar en una nueva y totalizadora visión de los problemas.

El libro de Carlos Paramés constituye en este aspecto una valiosa aportación, al poner al alcance del lector, de forma sistemática y comprensible, el contenido fundamental de las nuevas tendencias. Renunciando conscientemente a un afán de profundidad, el autor pretende, ante todo, familiarizar al profano con el nuevo lenguaje que ha de ser el de la organización de nuestro tiempo, e introducirle en las distintas técnicas que integran el *management*. Su esfuerzo tiene, si se permite la expresión, algo de apostolado, de búsqueda de adeptos para el mensaje de la nueva Administración.

En el tratamiento del tema hay que destacar, además, dos méritos básicos. En primer lugar, haber sido efectuado *desde y para* la Administración pública, y a ello responde el afán de ejemplificar la aplicación de aquellas técnicas a supuestos típicamente administrativos. En segundo término, la preocupación del autor por huir de la trampa de la pura y fría técnica; la extensión dada al capítulo dedicado a la Psicología y Ciencias del Comportamiento y el deseo evidente de presentar al hombre como sujeto y destinatario de la nueva mentalidad son buenas pruebas de ello.

Tras una «Introducción», en la que expone sus propósitos y alude a los grandes temas que atraen la atención de la Administración actual, el autor se enfrenta al problema de delimitar conceptual y científicamente un concepto de *management*, a partir del cual analizará seguidamente las distintas técnicas que lo integran. Estas son las siguientes: Análisis de

Redes, con especial referencia al PERT y al CPM; Informática, sus aplicaciones a la Administración pública e impacto subsiguiente; Análisis de Sistemas, su fundamento y fases de aplicación; Investigación operativa, analogías y diferencias con los sistemas y aplicaciones prácticas; Organización y métodos, su crisis actual y nuevas perspectivas; Sistemas de Planificación y Programación, con estudio especial del PPBS y de la RCB; Psicología y Ciencias del Comportamiento, origen, evolución y técnicas actuales, y, finalmente, los Modelos Matemáticos y sus principales aplicaciones al campo económico.

La última parte del libro incluye un capítulo dedicado a la Futurología y Prospectiva y un análisis crítico de la Administración tradicional ante el cambio y las nuevas tendencias. La conclusión del autor es esperanzadora en base a las realidades existentes y a las perspectivas inmediatas que ya se vislumbran netamente.

Como apéndice de la obra figura una amplia bibliografía relativa tanto al *management* en general como a cada una de las técnicas individualizadas expuestas. M. A. G.

RIZZA, GIOVANNI: *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*. «Dott. Eugenio Jovene». Nápoles, 1970, 294 páginas.

La figura del jefe del Gobierno se coloca en el centro de una compleja problemática, cuya riqueza y dificultad se advierte tanto en las reflexiones de la doctrina ju-

ridica como en la misma experiencia constitucional.

Esta circunstancia es la que ha llevado a Rizza, según propia confesión, a intentar una reconstrucción orgánica de la posición y el poder que el presidente del Consejo ostenta en el ordenamiento constitucional republicano de Italia.

Tras un primer capítulo en que se describen la posición y facultades del presidente del Consejo en el procedimiento de formación del gobierno, afronta el autor el análisis de su situación respecto a otros aspectos básicos. Así con gran abundancia de referencias normativas, se exponen en capítulos independientes sus competencias respecto de: a) la determinación de la política general del gobierno; b) la dirección y coordinación de la política general, y c) los que Rizza denomina *poderes particulares* (proposición de cuestiones financieras al Parlamento; la destitución de los ministros; la representación del Gobierno, etc.).

El estudio tiene la ventaja de no perderse en absoluto en teorizaciones doctrinales; al contrario, se perfilan y analizan los rasgos de la institución en el marco de su efectivo rendimiento y de su evolución material, sin olvidar, por supuesto, los otros elementos del sistema que condicionan el mecanismo de los órganos del Gobierno, bajo la dirección y coordinación del presidente del Consejo, al que esencialmente la obra se dedica.—P. G. M.

AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE: *Theory and practice of Public Administration: scope, objectives and methods*. Filadelfia, 1968, 336 pp.

Tiene su origen esta monografía en una reunión organizada por James C. Charlesworth, presidente de la Academia y profesor de la Universidad de Pensilvania. A la reunión, de la que él mismo fue «chairman», asistió una nutrida representación de numerosas Universidades norteamericanas.

La monografía, dividida en tres partes, que responden al título dado a la obra (*Scope, objectives and methods*), incluye trabajos de Dwight Waldo, Fred W. Riggs, Herbert Emmerich, Stephen K. Bailey, Harlan Cleveland, Lynton K. Caldwell y Harvey Sherman.

Cada una de estas ponencias fue discutida en las reuniones del grupo, de forma que el libro contiene, tras cada una de ellas, los comentarios y conclusiones adoptados en la reunión sobre estos trabajos de base.

Esta monografía, de considerable interés para comprender el papel e importancia de la Administración pública en un amplio contexto filosófico, es la octava de las publicadas por la American Academy of Political and Social Science, que desde 1962 viene realizando una extensa labor de estudio y divulgación de temas que, como el comentado, afectan en alto grado a la realidad política y social de cualquier país.—P. G. M.

VARIOS AUTORES: *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*. «Instituto de Estudios Administrativos». ENAP, 1971, 668 pp.

En este libro se recogen las ponencias presentadas en el II Symposium de Historia de la Administración, que, organizado por el Instituto de Estudios Administrativos, se celebró en la Escuela Nacional de Administración Pública durante los días 13 al 15 del mes de noviembre de 1969.

Las citadas ponencias presentan una gran variedad temática, abarcando el amplísimo ciclo cronológico de nuestra historia, que se inicia en el siglo IV y llega a tiempos de la guerra civil española del 36.

El volumen se abre con el trabajo del profesor Lalinde «Los medios personales de gestión y su delimitación conceptual», al que sigue «Derechos del rey, derechos del pueblo», del que es autor el profesor Ariño.

Seguidamente, se exponen las restantes ponencias ordenadas por épocas históricas. Así, el profesor Murga aborda el tema del régimen jurídico de los bienes por razón de su destino en el estudio «La extracomercialidad de los bienes afectados a un destino colectivo en el Bajo Imperio romano».

Temas de historia administrativa medieval se estudian en los trabajos del profesor Martínez, «Los oficiales públicos: de las Partidas o los Reyes Católicos», y del profesor Souto, «Consideraciones en torno a la evolución del concepto de oficio en Derecho canónico», ambos sobre los oficios, pero con distinta perspectiva. Dentro

de la misma época se recogen las ponencias del profesor Cerdá, «Para un estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla» (ss. XIII-XV); profesora Barrero, «Los términos municipales en Castilla en la Edad Media»; profesor Bermúdez, en torno a «El asistente real en los Concejos castellanos bajo-medievales», y profesor Ruiz de la Peña, «Notas para el estudio del municipio asturiano medieval».

Referentes a la Edad Moderna son los trabajos del profesor García-Gallo, «La división de las competencias administrativas»; del profesor Gibert, «Ordenanzas Reales de Montes en Castilla (1496-1803)»; del profesor Palacio Atard, «Abastecimiento de Madrid a finales del siglo XVIII»; del profesor Tomás y Valiente, «Dos casos de incorporación de oficios públicos a la Corona en 1793 y 1800». Igualmente, pertenecen a este grupo los estudios de González Alonso, «Control y responsabilidad de los oficiales reales: notas en torno a una pesquisa del siglo XVIII»; de Gil Cremades, «La Junta Suprema de Estado»; de Gómez Salazar, «El orden de prelación de los Ministerios», y «Bosquejo histórico sobre la Junta General del Principado de Asturias», del profesor Álvarez Gendín.

Por último, el volumen se cierra con los trabajos del profesor Gallego Anabitarte, «Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español»; del profesor Meilán, «El Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República española», y del profesor De la Villa, «El derecho del trabajo en España durante la guerra civil».— E. G. M.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE: *Régionalisation et développement* (Coloquios internacionales). Strasburgo, 1967, 286 pp.

El tema de la planificación del desarrollo es objeto de la más vigente actualidad en la literatura jurídica de la mayor parte de los países.

El estudio que de esa planificación, generalmente, se hace, puede enmarcarse en los dos principales apartados de estudios con neto o decidido contenido económico niveles de producción, estadísticas de empleo, concretas formas de intensificación de la producción nacional, reparto o distribución de la renta nacional o per cápita, etc.), y estudios que contienen un enfoque más amplio de ese objeto con una marcada dedicación a los aspectos políticos o jurídicos que presente la planificación, organismos planificadores y ejecutores, etc.

Al último apartado corresponde el libro que bajo la dirección del profesor E. Juillard, director del Instituto de Estudios Políticos de Strasburgo, ha publicado recientemente el Centro Nacional francés «de la Recherche Scientifique» sobre los coloquios que sobre esta materia del desarrollo tuvieron lugar en la Facultad de Letras y Ciencias de la Universidad de Strasburgo, en el verano de 1967.

El coloquio reunió en su seno a una Comisión de métodos de regionalización económica de la Unión Geográfica internacional en vista al Congreso de esta Unión, a celebrarse en Nueva Delhi en 1968, y diversos miembros france-

ses y de otros países especialistas en los problemas de desarrollo económico y social, bajo el patrocinio del Centro Nacional francés.

Un carácter aplicativo práctico de los temas, mantenidos principalmente por estos últimos participantes, le dan al libro una importancia que merece estos comentarios. La diversidad de las nacionalidades de estos mismos miembros y la importancia y actualidad de los temas tratados corroboran la apreciación de un indudable interés.

Por regionalismo económico entiende el polaco K. Dziewonski, en su especialidad de regiones urbanísticas, los tres apartados de villas-regiones económicas, las regiones urbanas que se desarrollan alrededor de sus ciudades y las relaciones mutuas que sostienen las ciudades-regiones con las zonas urbanas.

Partiendo de la premisa de que la zona urbana influye decisivamente en la localización, aspecto y situación jerárquica de un gran número de ciudades en la red total de la misma, se mantiene por Dziewonski que la creación de estas zonas de influencia deciden marcadamente sobre el aumento de la producción concentrada y los servicios.

El sentido policéntrico que adoptan los territorios situados alrededor de las grandes ciudades encuentran su analogía y reflejo en la estructura policéntrica de los territorios de las ciudades y de las redes urbanas.

El sistema dinámico de cambios ciudadanos que se producen en la actualidad hacen que esas zonas urbanas se constituyan en regio-

nes económicas distintas, que no difiere de las unidades regionales, conduciendo a la mayor integridad del país.

En un segundo estudio sobre «El impacto del desarrollo de la riqueza regional en la formación de regiones económicas», originario en inglés, el profesor del Instituto Geográfico de la Academia de Ciencias rusa, A. Mints, pone de manifiesto, en ponencia ya presentada en 1965, esta relación entre el regionalismo y el desarrollo económico, el determinismo geográfico, y ese desarrollo son las relaciones que evidencia A. Mints más detenidamente en este trabajo.

Puesta en práctica, según el autor, esta teoría en su país hace más de cuarenta años, fue la Comisión estatal para la electricidad (GOEIRO) la primera en su experimentación práctica, y que se ha traducido, más actualmente, en principio esencial de la función de la región en la actividad regionalizadora económica del Gosplan (1).

El francés J. Triscart, director del Centro Geográfico de la Universidad de Strasburgo, analiza en su ensayo «sobre los factores psíquicos y la regionalización» este problema, para él complejo, de la influencia de los factores psíquicos en la regionalización económica, y cuyo substrato es, afirma certeramente, la identidad o contraste entre el hombre y el medio.

Frente al error mantenido para el autor, verbigracia, en la URSS durante la época staliniana de que

la sociedad socialista podía transformar completamente la naturaleza, subestimando la influencia y los factores naturales, Triscart afirma esta influencia del medio en la política del desarrollo, bajo las dos diversas formas de obstáculos técnicos insalvables para el desarrollo o siempre, desde luego, como factor importante de rendimiento físico o económico. Los países naturales, que define Vidal de la Blanche en relación a su nacionalidad francesa, crean un cuadro, para este geógrafo de Strasburgo, muy adecuado para una política de desarrollo a causa de un alto grado de cohesión que obliga a situar los problemas en los términos particulares, en gran medida, bajo la influencia de las limitaciones de la naturaleza humana.

Y frente a esta influencia directa del medio sobre la regionalización hay otra indirecta por mediación o a consecuencia de la reserva urbana. En una situación de subdesarrollo, la ciudad es cabeza de un tráfico comercial que no se diferencia en nada del nacional; en situación desarrollada las circunscripciones urbanas se constituyen en el medio rural y contrarrestan los desequilibrios arcaicos.

G. Sautter, en siguiente estudio, hace un análisis de la concreta tradicional región del Africa tropical.

Después de una consideración de las más clásicas regiones de este hemisferio africano (Nigeria, bajo Ogaone del Gabón, Bamikelé del Camerún, Bouaké de la Costa de Oro, Kwilu del Congo-Kinshasa,

(1) El Gosplan es el organismo central superior de la planificación soviética.

etcétera), aceptando la, para el autor, excelente fórmula definida de J. Guillar de la región natural de «Actitudes naturales más (o menos grandes para la regionalización», y afirmando la real existencia de estas regiones naturales en el Africa tropical, Sautter indica los inconstantes, generalmente indirectos y a veces contrapuestos, efectos de los factores psíquicos en la formación de estas regiones.

Pero en aquellas en que los límites o demarcaciones actuales no coinciden con los tradicionales no implican la supresión de la región natural.

J. Gallais, del Centro Universitario de Strasburgo, en su estudio-ponencia sobre las depresiones regionales en los países en vías de desarrollo, hace un estudio eminentemente positivo de las regiones mundiales actualmente subdesarrolladas, con principal referencia a los continentes africano, asiático y sudamericano, y que merecen por ese estado una atención especial.

Es región deprimida o en crecimiento, dice, en definición relativa del subdesarrollo, aquella cuya evolución socioeconómica es menos favorable o más desfavorable que la considerada como media natural, clasificando estas regiones en dos apartados: *enclaves* y *regiones en crisis*.

La localización de los mecanismos de crecimiento, la fijación de un plan de objetivos regionales y un verdadero plan de desarrollo regional para su desarrollo *equilibrado* son las medidas que preconiza el profesor de Strasburgo

para estas regiones deprimidas que enumera.

En siguiente estudio, el soviético G. Sdasiuk aborda el tema de la misión del Estado en la formación de regiones económicas en la India, con igual versión inglesa originaria a su antecedente colega A. Mints.

La formación y consolidación de regiones económicas, para el autor, es muy concretamente en el caso de la India consecuencia de un desarrollo posterior muy actual al tradicional de sus principales puertos y sus *hinterlands*.

En este proceso reciente de actividad económica (1) ha intervenido el Estado de forma fundamental, fomentando y creando nuevas industrias en las tres principales regiones de la India del Este (Estados de Bengala del Oeste, Bihar y Orissa), India del Oeste (Maharashtra y Gujart) e India del Sur (Estados de Madras, Mysore y Kerala).

La formación de regiones económicas, afirma Sdasiuk, en estas grandes áreas regionales es el primer cometido en otras zonas subdesarrolladas. El fomentar o proteger las áreas agrícolas con una mejor experiencia del desarrollo y la interrelación entre la regionalización económica y la territorial-administrativa encierra, como preocupación permanente de los geógrafos, una consideración especial para la India en segundo postulado, para el autor, de esta mis-

(1) Sobre los planes de desarrollo hindúes parcialmente nuestro trabajo (recensión) al libro de A. WATERSTON «La planification du développement». *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 139, 1971, pp. 184 y ss.

ma problemática, y el fomento y protección de las áreas regionales es tercera premisa sustantiva de la misma regionalización económica como mejor experiencia de ese desarrollo hindú.

Para el presidente de la delegación soviética en el coloquio, L. N. Karpov, en su posterior estudio, de carácter exclusivamente positivo, sobre un ensayo de la clasificación de las zonas o regiones deprimidas en los países capitalistas, éstas pueden clasificarse en las dos clases de zonas o regiones de: a) con especial producción económica agraria, y b) aquellas otras con un posterior desarrollo actual basado en sus recursos.

La intervención estatal para su desarrollo es factor común de estas zonas o regiones deprimidas o subdesarrolladas, que Karpov enumera detalladamente.

En siguiente estudio, el profesor de la Universidad de Toulouse, B. Kayser, considera el tema de las transformaciones de la estructura regional para la economía comercial en los países subdesarrollados. Un corto resumen editorial nos pone en evidencia las conclusiones del profesor Kayser.

La extraversion económica y la desorganización de cambios interiores son caracteres clásicos en los países subdesarrollados, dice el autor. Es consecuencia general de ello que el comercio no juega en estos países, se afirma con acierto posteriormente, una función estructural al nivel del espacio regional.

Unido a que una economía todavía teórica en ellos dominante

(si bien creadora de iniciativas y solidaridades) no favorece una real organización espacial, hace que la gran parte de la producción y de la comercialización escape realmente al control ciudadano en estos países subdesarrollados.

Dado que la regionalización ha sido poco atendida en los países subdesarrollados del sector comercial, debe apoyarse, para el profesor francés, en consecuencia, sobre los sectores en los que dominan las inversiones públicas. El Estado de Sao Paulo, en Brasil; Orany, el litoral norte del Perú, avalan experimentalmente y en la doctrina esta conclusión del autor, en su misma opinión.

Para el ruso J. V. Komar, en su trabajo, también en inglés y sin duda el más positivo de los incluidos en el libro que se comenta sobre las bases de una regionalización económica, son ya manifestadas las diferencias entre los geógrafos para un concepto unitario de la región.

Su indudable existencia hace que la influencia, directa o indirecta, en el medio psíquico y social del país para la creación de un ambiente propicio; el desarrollo de un esquema previo de distribución de la producción nacional partiendo del centro a la base y de la base al centro; el estudio y adecuación de las relaciones de la región con facilitación de los transportes, y una división que incluya la formación de núcleos en la zona, sean, para Komar, las fases o etapas de una adecuada regionalización.

El francés J. C. Perrin, de la

Universidad de Aix en Provence, nos presenta un esquema de lo que él denomina «esquema del crecimiento» francés para el logro de una dinámica de la regionalización. Los dos principales factores doctrinales en ese crecimiento de su realización y los efectos consiguientes al mismo (efectos, principalmente, de impacto, fomento en la organización empresarial y cambio de esas estructuras) son las condiciones de una posibilidad y aun necesidad de unas políticas nacionales regionalizadoras para el profesor Perrin.

Un estudio del también profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Strasburgo, J. L. Reynaud, resumiendo, sintéticamente, sus anteriores trabajos sobre las etapas de modernización regional para su país, que más que una realización, afirma, no constituye hasta 1962 sino una plausible aspiración; otro posterior del también profesor del mismo centro (Instituto Geográfico), O. Dollfus, sobre la misión de las ciudades y sus zonas periféricas en la formación de las regiones, con el acertado índice del subdesarrollo de la formación de grandes núcleos urbanos aislados que rompen el equilibrio constitutivo nacional, y un mero final resumen del coloquio por el profesor de la Universidad de Burdeos, Euy Lasere, constituyen el contenido de este libro sobre la regionalización en su relación con el desarrollo nacional, que supone una valiosa aportación para tema de tan vigente actualidad nacional y mundial, si bien el carácter tan variado de su contenido constituya fragmentaria visión de los complejos

problemas que encierra el temario de la regionalización económica.—
E. C. I.

LEGUINA VILLA, J.: *La responsabilidad civil de la Administración Pública*. «Tecnos», Madrid, 1970, 300 pp.

Constituye el tema de la responsabilidad civil de la Administración importante compartimiento del amplio tema de la responsabilidad en el Derecho. Con diferentes interpretaciones y posturas doctrinales sobre la sustantividad o dependencia civil de esta responsabilidad de la Administración en el ejercicio de sus funciones, su consideración, empero, no es totalmente acertada en nuestra bibliografía, ni mucho menos la aplicación de los claros principios vigentes de las disposiciones que la regulan corren pareja con la aplicación práctica consecuente a las numerosas situaciones fácticas en que tales preceptos habían de tener real vigencia.

Indica, por ello, acertadamente, el profesor García de Enterría, en el prólogo a esta obra, que el tema de la responsabilidad civil en nuestro Derecho es uno de los más gravemente necesitados de una reflexión crítica.

Y que esa deficiente aplicación práctica de las disposiciones reguladoras, que también señala el mismo profesor, no se debe precisamente a la insuficiencia normativa de nuestro Derecho en su tratamiento, ya que las disposiciones de nuestro Código Civil (responsabilidad subjetiva indirecta del párrafo 5.º del art. 1.903, en rela-

ción con el art. 1.902, y directa de los agentes especiales del mismo párrafo del art. 1.903) no son inferiores a las comunes de otros ordenamientos para la misma institución.

La excelencia de la regulación que las posteriores leyes a esos preceptos del Código civil (ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 y de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 26 de diciembre de 1956, principalmente) hacen de esa responsabilidad, consagrando el más actual régimen de la responsabilidad de los daños causados por la Administración, no tienen, empero, también en la anterior apreciación del profesor García de Enterría, la natural, consecuente y lógica aplicación práctica con que estos daños se producen en continuo actuar administrativo.

Con estas bases de principio general del derecho del deber indemnizatorio de la Administración por los daños que causa a los terceros y haciendo suyas las palabras de Sandevoyr: «por encima de las declaraciones singulares o generales de los textos legislativos, de las decisiones judiciales..., la responsabilidad del poder público en toda sociedad liberal no se deriva de una concesión graciosa o unilateral, sino que constituye, por el contrario, un principio general del Derecho» (1), recientemente ha publicado el profesor Leguina Villa un detenido estudio de esta aún compleja, problemática y sugesti-

va institución de la responsabilidad por el daño que cause a los particulares la Administración en el desarrollo de las instituciones y servicios que el ordenamiento jurídico le ha encomendado (2), referida, en régimen comparativo, preferentemente al ordenamiento italiano.

Partiendo de las diversas redacciones y modificaciones que el actual artículo 28 de la vigente Constitución de ese país de 1948 sufrió en su redacción para su actual definitiva formulación del principio de responsabilidad de la Administración, que la consagra en los textuales términos de «Los funcionarios y agentes del Estado y otros entes públicos serán directamente responsables, según las leyes civiles, penales y administrativas de los actos realizados con lesión de derechos. En tales casos, la responsabilidad civil se extiende al Estado y demás entes públicos». Leguina Villa examina los principales problemas que en la misma doctrina (con especial detenimiento de las posturas de Alessi y la original de Casseta de la *imputación orgánica*) ha suscitado este precepto constitucional, marcadamente los referentes a la determinación si ha de considerarse esta responsabilidad directa o indirecta, en la clásica terminología de los autores, subjetiva u objetiva, al título justificativo y ámbito de la responsabilidad de la

(1) SANDEVOYR: *Etudes sur le recours de pleine Jurisdiction*, París, 1964, pp. 160-61.

(2) Vid. en referencia a esta deficiente regulación en nuestro Derecho. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, Madrid, 1966, pp. 197 y ss., señalando la no clara distinción entre los institutos de la responsabilidad administrativa y la teoría de la indemnización.

dicotomía ente público-funcionario y a la relación existente entre la responsabilidad civil de la Administración y la de ese funcionario.

En la polémica y diversas interpretaciones que el precepto constitucional ha originado en la doctrina del mismo país (1), con evidente paso positivo, en la opinión del autor, de los anteriores preceptos comunes reguladores (artículo 2.043 y siguientes del Código civil de 1942, con responsabilidad subjetiva para el funcionario y el principio de garantía frente a los terceros para la Administración), Leguina Villa se declara partidario de la tesis de Alessi de comprenderse en el citado artículo 28 de la ley constitucional como incluidos en la responsabilidad directa de la Administración los daños originados al particular que sean consecuencia de la violación de la esfera jurídica complementaria de otro sujeto jurídico (2), y aquellos otros supuestos en que la titularidad de una situación jurí-

dica corresponda a la Administración (daños por cosas constituidas en custodia, por animales, ruina de edificios y causados por la circulación de vehículos sin permiso de conducción).

La responsabilidad es, de esta forma, directa para la Administración en la vigente ordenación italiana cuando los daños causados a un tercero por el funcionario descubran una actuación ilícita del ente público (supuestos, verbigracia, de conexión de la actividad con el ejercicio de un poder jurídico del ente público o lesión en el ejercicio por título legítimo de la investidura). La responsabilidad será indirecta en los casos de los daños causados por la actividad personal de los funcionarios y agentes (actividad material, la realizada con ocasión necesaria del ejercicio de una función administrativa o derivada de una actividad técnica) en aplicación del artículo 2.049 del Código civil, regulador de los actos ilícitos personales del funcionario.

Las referencias que se hacen al ordenamiento francés con su tradicional distinción entre *faute de service* y *faute personnelle détachable*, convertida aquélla en el actual *ferit dommageable*, obra principal de la doctrina jurisprudencial, y las más detenidas al Derecho español, tanto en el régimen común de los artículos 1.902 y 1.903 del Código civil de 1889 y la más actual de las leyes de responsabilidad objetiva de la ley de Expropiación Forzosa, Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de la Jurisdicción Contencioso - administrativa citadas, consagrando la responsabilidad de

(1) Sic en la misma referencia del autor CASSETA: *Sulla costituzionalità delle norme delegate in materia di illecito civile degli impiegati dello Stato*, *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, p. 1273; COLZI: *La responsabilità de funzionari pubblici*, en «Comentario sistematico alla costituzione italiana», y «Giurisprudenza e dottrina di fronte al problema della responsabilità civile della pubblica amministrazione e del pubblico funzionario», en «Foro Padano», 1954, p. 498; ALESSI: *L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici*, Milano, 1964; GUGLIELMI: *L'art. 28 della Costituzione e la responsabilità dello Stato e degli enti pubblici*, etcétera.

(2) Esfera complementaria que abarca en esta especial terminología la esfera jurídica primaria o clásicos derechos absolutos y la esfera jurídica complementaria o tradicionales derechos relativos o de obligación.

la Administración con arreglo al más actual principio del sujeto dañado merecen la mayor atención por la precisa bibliografía consultada y la actualidad de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo que se cita.

Abundando en la opinión ya mantenida por el profesor García de Enterría, y que el mismo autor recoge, Leguina Villa considera acertadamente a esta más reciente legislación española sobre la responsabilidad de la Administración, de acuerdo, objetivamente, con el más amplio concepto del «funcionamiento de los servicios públicos» (que abarca, en su misma apreciación, toda la actividad pública posible, tanto volitiva como material, frente a la insuficiente y paradójica situación anterior), de «la regulación técnicamente más progresiva que del instituto de la responsabilidad civil y de los entes públicos exista hoy en el Derecho comparado». Y ha de hacerse notar, con la más vigente apreciación del autor, que la responsabilidad de los entes públicos así formulada tiene en nuestro Derecho rango constitucional a partir de la entrada en vigor de la ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, que taxativamente lo dispone en el párrafo 3.º de su artículo 42.

El capítulo tercero de la obra de Leguina Villa completando el anterior examen con sus personales apreciaciones sobre la real extensión de la responsabilidad de la Administración en el ordenamiento italiano con posterioridad a la promulgación de la constitución de 1948, de acuerdo con el criterio objetivo del hecho dañoso, en

similar contenido a la citada vigente legislación española, constituye un dato actual de considerable valor para cuantos se preocupan de los problemas y soluciones que continuamente acaecen en el amplio campo del Derecho administrativo.

Las referencias finales que el autor hace a la reciente ley de Prensa e Imprenta española, de 18 de marzo de 1966, considerando incluida a la Administración por el régimen de prensa e imprenta (artículos 63 y 65, principalmente) a la misma responsabilidad por los daños que cause a los particulares en el ejercicio ilegítimo de su derecho de arbitraje, hacen, finalmente, a esta obra de Leguina Villa comprensiva de las más características y actuales figuras de la institución de la responsabilidad civil de la Administración en nuestro Derecho, con independencia de la aportación que supone su estudio de la más vigente legislación italiana sobre la materia.—E. C. I.

MANZANEDO MATEOS, J. A., y PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Corporaciones locales y desarrollo económico*. «Editorial Montecorvo», Madrid, 1971, 217 pp.

El problema de la descentralización administrativa siempre ha sido un tema grave y cuestión básica de organización administrativa. Pero ahora lo es mucho más, porque el ciudadano reivindica una Administración próxima, eficaz por su presencia inmediata y democrática por su apertura a los sectores sociales interesados.

En nuestro país, la nueva preocupación por la descentralización administrativa tiene también la misma raíz, como ha puesto de manifiesto el ministro comisario del Plan de Desarrollo en su discurso de presentación a las Cortes del II Plan. La planificación del desarrollo económico es, pues, hoy la nueva frontera que la Administración Pública va a alcanzar revisando sus viejas estructuras, al admitir la participación efectiva de los ciudadanos a través de la Administración local.

Este tema tan de actualidad es abordado por los autores de este libro buscando mostrar con realismo la verdadera cara de los entes locales, sus numerosas sujeciones y los elementos centralistas de la Administración pública española, que la planificación económica ha venido a potenciar. Para ello—y en aras de un comparatismo que sirva de medida y contraste desde una perspectiva exterior—expone primeramente las líneas maestras

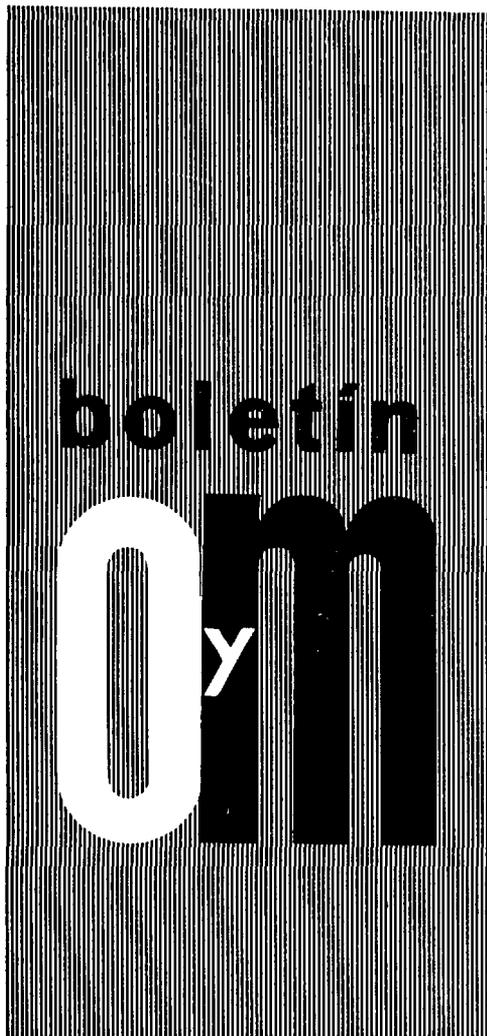
de la Administración local y del desarrollo económico en aquellos países que han influido de manera decisiva en nuestro sistema y en las soluciones previstas en el II Plan de Desarrollo; es decir, Italia y Francia.

Después de examinar la planificación en España, destacando su carácter centralizador, prestan especial atención a fórmulas y técnicas para la superación del centralismo en la realización de los objetivos del II Plan de Desarrollo, sin olvidar los obstáculos que han de surgir como escollos opuestos a la descentralización y participación de los entes locales en el citado desarrollo.

Por último, llevan a cabo un detenido análisis de los diversos planteamientos técnicos superadores de la actual situación española y de las posibilidades descentralizadoras con referencia a determinados sectores, como Beneficencia, Sanidad, Transportes y Comunicación, etc.—E. G. M.

SERVICIO CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno



Revista trimestral dedicada al estudio y divulgación de las técnicas de organización administrativa

Su elaboración se halla a cargo del Servicio Central de Organización y Métodos, con la colaboración de las unidades especializadas de los distintos Departamentos ministeriales y Organismos de la Administración y, en general, con la de los diplomados de O. y M., a los que trata de servir como medio de comunicación profesional y nexo de unión.

Sus destinatarios son, sin embargo, no solamente las unidades y especialistas aludidos, sino en general todos los interesados en la racionalización administrativa, tanto en la esfera pública como en la privada.

El «Boletín de O. y M.» se dedica a la exposición y tratamiento práctico de problemas relativos a

- Organización
- Normalización
- Informática
- Procesos y métodos
- Costes y rendimientos
- Locales, material y equipo
- Impresos y formularios

La aparición de cada número tiene lugar al término de cada trimestre natural.

Su extensión es, aproximadamente de 100 páginas, en formato UNE A 5 (210×148).

Todos los aspectos relativos a la edición del Boletín han sido cuidados particularmente, de modo que su lectura resulte cómoda y grata.

PRECIOS

España:

Suscripción anual, 220 ptas.
Especial para funcionarios, 180 ptas.
Número suelto, 60 ptas.

Extranjero:

Suscripción anual, 4 \$ USA.
Número suelto, 1,25 \$ USA.

Información, suscripciones y venta de ejemplares:

Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid 10

