

VII. BIBLIOGRAFIA

FERNÁNDEZ RUIZ DE VILLEGAS (Antonio): *Secretarios generales de Prefecturas y de Gobiernos civiles*. Ministerio de la Gobernación. Publicaciones de la Secretaría General Técnica. Madrid, 1963. 91 páginas.

La función técnico-administrativa que los Secretarios generales de Gobiernos civiles desempeñan carece de glosa y comentario en nuestra literatura jurídica que hagan resaltar la importancia y trascendencia de aquélla. Y otro tanto pudiera decirse de los Secretarios de Prefecturas en Francia.

Es aplicable a ambas categorías paralelas de funcionarios la frase de Chapman, según la cual, son éstos mucho más anónimos que los de la noble «tradición británica».

El trabajo del señor Fernández Ruiz de Villegas (presentado como Memoria de fin de curso en el Centro de Formación de Funcionarios Públicos) ilustra debidamente sobre la dimensión histórica, carácter, nombramiento y funciones de los expresados Secretarios generales; materia precedida de un interesante estudio de la evolución del carácter y funciones del Prefecto y del Gobernador civil en sus respectivas organizaciones administrativas y de un análisis muy expresivo de la estructura y competencia de las «unidades» (Prefectura y Gobierno civil) que enmarcan la actividad administrativa propia de estos altos funcionarios.

Al entrar de lleno, con la Constitución francesa de 1789 y la española de 1812, el gobierno de las Provincias en las tareas de nuestros respectivos regímenes políticos y crearse la institución del Jefe político-administrativo, era imprescindible dotar de cuerpo o planta a los organismos correspondientes. El Decreto de la Asamblea constituyente francesa de 22 de diciembre de 1789 y la instrucción sancionada por la Ley de 23 de junio de 1813 en el período de las Cortes de Cádiz, son fechas de arranque para el estudio histórico de los Secretarios generales.

El Secretario francés tuvo, en su origen, carácter electivo. La reforma napoleónica declaró su nombramiento competencia del Ejecutivo. En la legislación vigente el cargo se enmarca profesionalmente dentro del Cuerpo prefectoral. La creación de la Escuela Nacional de Administración y el Estatuto provisional del Cuerpo de 1945 afina considerablemente la selección e ingreso.

El Secretario español nunca tuvo carácter electivo, sino que inicialmente fué de real nombramiento. El Decreto orgánico de empleados públicos de junio de 1852 sirvió de base a la R. O. de 28 de octubre de 1852 por la que se dictaba el Reglamento de Funcionarios del Ministerio de la Gobernación en el que se exigía a los Secretarios de Gobierno ser, al menos, Jefes de Negociado y haber aprobado en Universidad las asignaturas de Econo-

mía política y Derecho administrativo. El Decreto de 14 de enero de 1857 determinó la formación del Cuerpo de Administración civil de las Provincias, formado por los Gobernadores, Secretarios y Oficiales de los Gobiernos, quienes serían libremente designados y percibirían sueldos del Estado.

En 1865 se dispuso la creación de una escala integrada por los Subgobernadores, Secretarios de Gobierno, Jefes de Sección y Oficiales, quedando fuera, como cargo político, el de Gobernador.

En 1883 se reorganizó el Cuerpo y se unificaron, a efectos de sueldos y gastos de representación, las categorías de los Secretarios. El Estatuto de funcionarios de 1918 uniformó la carrera administrativa con sus distintos Cuerpos y las respectivas escalas técnicas y auxiliares. El Decreto de 2 de noviembre de 1940 separó los destinos para los que se estimaban indispensables especiales condiciones de idoneidad o confianza y los de turno ordinario.

El Decreto de 2 de marzo de 1961 regula el «status» de la nueva categoría de funcionarios directores, los cuales constituyen un cuadro superior y cualificado del Cuerpo técnico de Administración civil.

Estudia el autor las funciones de los Secretarios generales en Francia y en España.

El Secretario general de Prefectura tiene funciones de Jefe del personal, Jefe de las oficinas de la Prefectura y Subprefecto del *Arrondissement* en que radica la capital del Departamento. Y aún tiene otras funciones de carácter muy vario, que sirven para matizar debidamente el papel de este funcionario que los tiempos se han encargado de configurar como el «factotum» de la

Administración departamental, según frase de Rix. Tienen especial importancia las atribuciones delegadas por el Prefecto y las de sustitución del Prefecto a que se refiere Chapineur, hablándonos del poder formal de reemplazar automáticamente al Prefecto como cabeza del Departamento cuando éste esté enfermo o ausente, aun cuando sea más moderno que cualquier Subprefecto de los *Arrondissements* subordinados.

Respecto a los Secretarios generales de Gobiernos civiles, sus atribuciones no aparecen recogidas sistemáticamente hasta época reciente y pueden clasificarse en propias, delegadas y de sustitución. Las principales funciones propias son Jefe del personal y Jefe de la Secretaría general. Son delegables en el Secretario general, previa autorización del Ministerio de la Gobernación, las funciones encomendadas a los Gobernadores civiles, que no impliquen ejercicio de la autoridad esencial inherente al cargo. En cuanto a las funciones de sustitución, recaen éstas, según el Decreto de Gobernadores, «en el Subgobernador, si existiese, y, en otro supuesto, en el Presidente de la Diputación, en el de la Audiencia, o en el Secretario general del Gobierno civil», a elección del propio Gobernador. En caso de vacante, la interinidad será provista por el Ministerio de la Gobernación entre los cargos citados sin preferencia del Subgobernador y, por tanto, con amplia discrecionalidad.

Fernández Ruiz de Villegas, después de recoger en sus conclusiones la relevante importancia adquirida por la figura del Secretario general del Gobierno civil, postula que se mantenga abierto el proceso de ins-

titucionalización hasta llegar a la experiencia y eficacia del Cuerpo Prefectoral y en cuanto pueda haber de similitud de la propia *Administratif Class* británica.

J. L. DE S. T.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS:
La Administración pública y el Estado contemporáneo. Estudios de Administración. Madrid, 1961. 241 págs.

El Instituto de Estudios Políticos, en cumplimiento de la misión fundacional encomendada por el Decreto de 9 de septiembre de 1939—investigar los problemas administrativos, económicos, sociales e internacionales del país, con criterio político y rigor científico—, organizó un ciclo de conferencias en Barcelona, que tuvieron lugar durante los meses de abril y mayo de 1960, en el salón de actos del Fomento del Trabajo Nacional, curso en el que intervinieron seis destacados profesores de Derecho administrativo, uno de Derecho internacional y un teniente general del Ejército, todos ellos ilustres y conocidos especialistas de las materias desarrolladas bajo la rúbrica general de «La Administración pública y el Estado contemporáneo», y en el que se estudiaron algunos de los problemas más importantes que tiene el mundo planteados, desde una doble perspectiva jurídico-administrativa y política, entendido este vocablo con el alcance que tiene dentro de la llamada ciencia de la Administración concebida al modo predominante en Europa, es decir, la Administración considerada como una realidad política. Resultado de dicho Curso son las conferencias que

debidamente revisadas por los autores, publica el expresado Instituto.

Comprende la obra que recensamos una nota preliminar del profesor Fraga Iribarne, Director del Instituto de Estudios Políticos cuando esta obra se edita, las palabras pronunciadas por el profesor Olle-ro Gómez—Subdirector del mismo en las fechas en que tuvo lugar este ciclo de conferencias—con ocasión de la apertura del Curso, y las conferencias de los señores Royo Villanova, López Valencia, Garrido Falla, Trías de Bes, García de Enterría, López Rodó y Jordana de Pozas.

No es posible, dentro de los límites impuestos por esta sucinta nota bibliográfica, dar cuenta con detalle del denso contenido de los interesantes trabajos que el Instituto publica.

Sólo recordaremos a modo de índice sumario que el profesor Royo Villanova, bajo el título «La función pública», plantea toda la problemática relacionada con una política general de la función pública, tema del día pendiente en España, como es sabido, de solución actualizada. La reforma administrativa y la función pública; el estado actual de la función pública en España; la necesidad de la reforma del Estatuto de funcionarios y de un órgano especial encargado de la función pública; la clasificación de las funciones administrativas; la selección y formación de los funcionarios y el sistema de las escuelas especiales; el ascenso y el sistema de retribución económica, son los epígrafes generales de la conferencia del profesor Royo Villanova, quien finaliza su trabajo con unas conclusiones en las que, entre otras

cosas y a manera de resumen, afirma: «La política de la función pública es esencial para una reforma de la Administración encaminada a aumentar su rendimiento y eficacia. Esto no quiere decir que sea suficiente atender a los problemas de personal para conseguir una buena Administración. Hacen falta, además, una acertada distribución de competencias, una coordinación de funciones y eficaces métodos y procedimientos de trabajo. Mas el elemento humano es indispensable. Hay que armonizar el aspecto técnico y el humano en la organización».

El teniente general excelentísimo señor don José M.^a López Valencia, estudia a la Administración en relación con la defensa nacional, a través de los siguientes aspectos de su conferencia: Servidumbre y grandeza de la Administración; universalización del mundo moderno; la técnica administrativa; universalización de la guerra; la dirección y el mando militares y sus características administrativas; la defensa nacional en su nuevo concepto extensivo; las fases administrativas de la defensa nacional y la misión trascendente de la Administración, todo ello bajo el título genérico: «La Administración y la defensa nacional».

Analiza el fenómeno administrativo desde la perspectiva de la llamada ciencia de la Administración y sus estrechas vinculaciones, sincronización, paralelismo o similitud con la defensa nacional, con la Administración militar. «Origen militar indudable, al menos en su terminología, dice, tienen muchas de las modernísimas técnicas de la Administración, no sólo en la función pública, sino en la privada»; así

por ejemplo, recuerda la organización en línea y Estado Mayor, la técnica llamada de la investigación operativa, entendida como «método científico para proporcionar a los dirigentes una base cuantitativa de juicio sobre las operaciones que se encuentran bajo su gobierno», etcétera.

«El Estado moderno, señala el señor López Valencia, gestor y promotor de la política afirmativa o positiva de fomento económico, de crecimiento y mejora, es el supremo agente de la defensa nacional. De donde se deduce que la Administración pública ha de ser apta en todas sus ramas y estar a punto para hacerse cargo de un ingente mecanismo administrativo que regule la defensa nacional, estática o activa».

«En el Derecho administrativo clásico, advierte el autor, no existe una inclusión sistemática y concreta de la defensa nacional en el catálogo de la materia administrativa; la estructura de la defensa sólo en los tiempos modernos puede llamarse nacional, es decir, general o total. Es más, ha pasado de ser una función o servicio del Estado, a convertirse en una actividad ciudadana inexcusable y permanente, a la par que uno de los actos humanos más nobles y plausibles».

El profesor Garrido Falla, bajo el título de «Las empresas públicas», estudia los fines del Estado y el intervencionismo administrativo; las tres etapas de la evolución de la Administración como prestadora de servicios: la Administración prestadora de servicios asistenciales; la Administración como titular de servicios de carácter económico y la Administración como gestora de empresas económicas, para llegar des-

pués al concepto de empresa pública, expresión que ha adquirido carta de naturaleza en la literatura jurídico-pública universal, distinguiendo al respecto una acepción amplia que va unida a la evolución que la noción de servicio público ha experimentado en los últimos tiempos y, en sentido estricto, bien con el alcance que le da Villar Palasí—actividad industrial del Estado sometida a un régimen de Derecho público—, o en el sentido de Rivero—cuando el Estado actúa bajo la forma de sociedad mercantil de Derecho privado—.

Llega a la conclusión de que la empresa pública es un concepto amplio que «alude al fenómeno de una entidad administrativa que por razones de interés público o simplemente de lucro, se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de la explotación».

Termina su trabajo desarrollando las formas jurídicas de empresa pública (empresa propia, establecimiento público de carácter industrial, la sociedad mercantil constituida con capital público y la sociedad de economía mixta con participación pública mayoritaria) y los modos de creación de las empresas públicas.

En la conferencia sobre «La Administración internacional», el profesor Trias de Bes señala la dificultad de exponer toda la problemática del tema dentro de los reducidos límites de una lección.

Recuerda los tres períodos en el desenvolvimiento de la Administración internacional: el de la anarquía internacional, que va desde el Congreso de Viena de 1815 hasta la primera guerra mundial; el de la ac-

tuación de la Sociedad de Naciones y el de la vida y actividad de la ONU, desarrollando la idea de la Administración internacional mediante la actuación de los Estados en el plano internacional—organizaciones internacionales—en cada una de dichas etapas y recogiendo las realizaciones conseguidas en este terreno.

Se plantea la cuestión predominantemente doctrinal de la existencia jurídica de una Administración internacional en el sentido propio de la palabra y de un Derecho administrativo internacional, sin entrar en la diferencia de Derecho administrativo internacional y Derecho internacional administrativo, que el autor estima como un verdadero bizantinismo.

«Todas estas organizaciones internacionales—a las que se refiere con detalle el profesor Trias de Bes en su conferencia—realizan una obra considerable al desempeñar los servicios que tienen encomendados. No sólo en esto radica su importancia; además y principalmente, porque sus actividades contribuyen a asegurar la paz; para alcanzarla, toda la vida y la actividad humana han de tener su proyección internacional».

El profesor García de Enterría desarrolla el tema de «La organización y sus agentes: Revisión de estructuras», del que daremos cuenta en un próximo número de la REVISTA, al comentar el libro de dicho autor, *La Administración española* (Madrid, 1961), en donde también aparece publicada esta conferencia.

El profesor López Rodó estudia las relaciones entre la «Economía y Administración». «Cada día, afirma, adquiere mayor importancia la

proyección de la Administración pública en el campo de la economía. La Administración es, a la vez sujeto económico—la primera entre las empresas que existen en el país—y agente ordenador de la economía cuya conducta constituye el principal factor condicionante de su desarrollo».

La Administración pública es una gran empresa económica y al propio tiempo desarrolla una serie de medidas que inciden sobre la economía con vistas a alcanzar fines concretos—política económica—, de donde la existencia en la organización de los países de organismos administrativos encargados de la elaboración y vigilancia de sus programas económicos. Las nuevas responsabilidades de la Administración pública en este terreno imponen la renovación de estructuras y funcionamiento de esa gran rama de la organización estatal que es la Administración económica y financiera. A este propósito, el profesor López Rodó recuerda algunas de las conclusiones aprobadas en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de Wiesbaden, en donde se planteó el problema de la estructura y funciones de la Administración financiera.

Finaliza su trabajo el profesor López Rodó exponiendo los cinco puntos claves en los que, a su juicio, deben estribar la modernización que hay que introducir en el sector de la Administración financiera, a saber:

1.º Oficinas de organización y métodos; 2.º Servicio de análisis de la coyuntura; 3.º Servicios de estudios y programación; 4.º Organos de coordinación, y 5.º Organos de información y de colaboración de los interesados.

El último de los trabajos que integran este interesante libro sobre «La Administración pública y el Estado contemporáneo», es la conferencia de clausura pronunciada por el profesor Jordana de Pozas, con el título de «Administración y Derecho».

«El tema en que vamos a ocuparnos, escribe, es actual, pero no es nuevo. Viejo como nuestra cultura, ante quien quiera que tenga el cometido de regir o de administrar una comunidad política, se plantea el problema de la medida en que ha de sujetar sus actos y sus decisiones al Derecho preestablecido».

A su juicio, todas las respuestas a la pregunta de si la Administración ha de estar constantemente sometida al Derecho, pueden reducirse a las cuatro siguientes: Con arreglo a la primera, el Derecho y la Administración son esferas no ya distintas, sino independientes una de la otra. La segunda respuesta consiste en afirmar que el Derecho señala los límites dentro de los que ha de actuar la Administración. Una tercera posición, de carácter transaccional, sin abandonar la idea del Derecho como límite o barrera del actuar administrativo, será aquella en la que el Derecho señalará las reglas a que ha de ajustarse la Administración en cuanto a los fines, a los modos o a las formas de determinados actos. Cuando no lo haga, la Administración procederá discrecionalmente. Por último, la cuarta posición respondería a la tesis no ya de la limitación de la Administración por el Derecho, ni siquiera de la subordinación de aquélla a éste, sino de la conformación y saturación jurídica de la Administración, indicando el autor cómo con retro-

cesos y pausas las cuatro actitudes reseñadas han sido sucesivas, y hoy en España se ha llegado al predominio de la última en la doctrina, convicción que se va abriendo paso y encarnando a su vez en las normas positivas y en las costumbres.

La última parte de su conferencia la dedica a recordar cómo en el orden administrativo el Movimiento Nacional ha significado un cambio completo y un progreso evidente en cuanto al problema que examina. Si al término de la Guerra de Liberación nuestro Derecho seguía siendo fundamentalmente el que se construyó en el período legislativo áureo de 1870-1895, hoy «si ninguno de los campos regidos por normas de Derecho ha sido ajeno a la renovación mencionada, el político-administrativo ha sido ya removido y regulado casi por entero», reseñando el profesor Jordana de Pozas las líneas principales de la compleja construcción jurídica aludida, cimentada sobre seis leyes fundamentales, completadas por más de 3.000 disposiciones promulgadas con rango de ley durante los últimos veinte años, y, precisamente, nos recuerda el autor, el conjunto formado por este complejo edificio responde en último término a la doctrina de la conformación y saturación jurídica de la actividad administrativa.

J. L. V. V.

ROUDIL (Jean M. Victor): *El Fuero de Baeza*. Edición, estudio y vocabulario, G. B. Van Goor Zonen 'S. U. M. N. V.-s' Gravenhage (La Haya), s/a. Un volumen de 482 págs., 230×152 mm.

Se trata de la tesis doctoral pre-

sentada por el autor ante la Facultad de Letras de la Universidad de Utrecht en 1962, bajo el patrocinio del eminente hispanista profesor doctor C. F. A. van Dam, director del Instituto de Estudios Hispánicos, Portugueses e Iberoamericanos de aquella Universidad. El doctor Roudil ha realizado un excelente trabajo: amplia información, aguda capacidad de comprensión histórica y diáfana exposición realizadas en un español terso y didáctico. El dominio de nuestra lengua es perfecto, bien que la lengua indígena del autor—natural de Thiers en la Auvernia e incorporado ahora al círculo de los hispanistas neerlandeses—sea el francés.

El tema elegido ofrecía dificultades y entre ellas la más destacada era el carecer de entidad e interés, puesto que el Fuero de Baeza es una traducción demasiado fiel y servil del modelo latino, progenitor de la familia de fueros Cuenca-Teruel; tanto que el traductor ni siquiera repara en incorporar a su texto nombres geográficos puramente conqueses. El único sitio aludido, real y determinado de Baeza, es la «puerta de Çacaya» (pág. 42, núm. 3). Mas sigamos el orden expositivo del autor. La primera parte incluye un estudio, introducción completa y previa al texto del Fuero, que abarca cuestiones diversas: la paternidad de la concesión y su vigencia territorial; descripción de los manuscritos y copias conocidas; determinación del lugar correspondiente al Fuero de Baeza dentro de la familia Cuenca-Teruel, conforme al coitejo con el *Forum Conche*, forma sistemática, y sus adaptaciones romanceadas, y, finalmente, normas y criterios seguidos en la transcripción.

A causa de su privilegiada situación estratégica, Baeza fué durante la alta Edad Media una de las plazas fuertes andaluzas más codiciada por los monarcas cristianos reconquistadores. Alfonso VII la toma por vez primera hacia 1146 ó 1147; se pierde diez años más tarde, hasta que, al fin, Fernando III el Santo la recobra definitivamente en 1226. Surgen así tres opiniones distintas sobre el otorgamiento del Fuero de Baeza actual. Argote de Molina, Sandoval y el P. Flórez atribuyen la concesión a Alfonso VII el Emperador; sin negarla del todo, Antequera y Martínez Marina piensan que, extraviado el fuero alfonsino primitivo, sin duda de redacción breve, Fernando III concedió a Baeza el Fuero de Cuenca tras la toma definitiva, y, por último, la Real Academia de la Historia (*Colección de fueros y cartas pueblas*) y Retana afirman, sin más, que la paternidad del Fuero de Baeza, tal y como ha llegado a nosotros, corresponde al Rey Santo.

Roudil critica tales opiniones, y apoyado en un análisis certero del privilegio (1273) del monarca Alfonso X, conservado en el Archivo municipal de Baeza y relativo a la concesión a esta ciudad del Fuero de Cuenca, llega a una conclusión, a nuestro juicio, muy razonable. La atribución al monarca Alfonso VII carece de prueba documental y se fundamenta, tan sólo, en dos argumentos deleznable: uno, el hecho vago e impreciso de que a la toma de una ciudad seguía la correspondiente carta de repoblación; el otro, carente también de valor histórico infalible, ya que la alusión a un Alfonso, que ocurre en la primera fase del Fuero de Baeza traduce literalmente el comienzo latino del Fuero

de Cuenca, donde la alusión a un Alfonso, concretamente a Alfonso VIII, corresponde a la realidad histórica, como conquistador de la ciudad (1177) y otorgante del famoso Fuero (1189 ó 1190). Una más de las interpretaciones erróneas originadas por la traducción servil ya mencionada.

Por otra parte, existe un argumento decisivo para rechazar la atribución a Alfonso VII. El Fuero de Baeza no es un Fuero de tipo breve, sino extenso, cuyo período se inaugura precisamente con la aparición de los de Teruel (1176) y Cuenca, o sea hacia fines del siglo XII y a partir del reinado de Alfonso VIII; si bien el de Madrid, posterior a ambos, representa la transición entre los dos tipos, breves y extensos.

El contenido del privilegio de Alfonso X, antes mentado, confirma el otorgamiento del Fuero de Cuenca a la ciudad de Baeza, efectuado por Fernando III. Y también que «Alfonso X el Sabio siguió otorgando el Fuero de Cuenca a Baeza. Hubo, no obstante, un intermedio bastante largo durante el cual quedó eclipsado el Fuero de Cuenca en favor del Fuero Real (1255-1273). El Fuero de Cuenca estuvo nuevamente en vigor en 1273 y entonces fué cuando empezó a adaptarse. A nuestro juicio, pues, la redacción es posterior a la primera concesión y data de fines del siglo XIII» (página 25).

El Fuero de Baeza permaneció siempre como un estatuto local, sin que sepamos se concediera a otro lugar alguno; su jurisdicción era sin embargo amplísima, ya que abarcaba la ciudad y su tierra, muy extensa durante la Edad Media, conforme nos informa el mapa trazado por Roudil, cuyas fuentes sobre fi-

jación del término concejil enumerada. La comarca de la Baeza medieval comprendía, en efecto, la parte central de la Provincia de Jaén de Norte a Sur, o sea desde el Puerto del Muradal hasta Huelma, y desde Arquillos, Mármol y Toya al Este hasta Baños, Bailén y Estibiel, al Oeste.

Por más que fuera ya conocida su existencia de Ureña y Smenjaud, no se nos había ofrecido hasta ahora una descripción detallada de los dos manuscritos conservados pertenecientes al Fuero de Baeza, ni menos aún se había establecido su filiación. El manuscrito B es un códice del siglo XIV, 100 folios en pergamino de una sola mano, con epígrafes y capitales en rojo, según costumbre de tales códices; se custodia en el Archivo municipal de Baeza. Del manuscrito B proceden dos copias: una del siglo XVIII incluida en el tomo XXXIX de la colección Salvat, conservada manuscrita en la biblioteca de la Real Academia de la Historia; y otra del siglo XVII, manuscrito 6705 de la Biblioteca Nacional de Madrid. El manuscrito P está en París, biblioteca del Arsenal, sig. 8331. Descrito parcialmente en el catálogo de H. Martin (París, 1892) y mencionado por Morel-Fatio, dada su comunidad de origen con el manuscrito parisiense del *Libro de Alixandre*—ambos fueron comprados a los agustinos descalzos de la Croix Rousse de Lyon—, Roudil aventura una probable pertenencia anterior a Benito Arias Montano. El manuscrito P es un códice de 127 folios, en pergamino y letra del siglo XIV, casi toda de una sola mano.

Del minucioso cotejo entre ambos deduce el autor que el manuscrito B es el manuscrito por excelencia

del Fuero de Baeza, mientras que considera al manuscrito P «como un manuscrito marginal, una especie de adaptación modelo, susceptible de ser adoptada por aquellas ciudades que así lo decidiesen». No cabe, pues, considerar al manuscrito P como una adaptación del manuscrito B, según opinaba Ureña, ya que los párrafos del Fuero de Cuenca que faltan en el B no faltan, precisamente, en el P. Hay que pensar en otro modelo, bien otra versión latina o adaptación de la misma, bien en una versión romançada del Fuero de Cuenca o de un miembro de la familia Cuenca-Teruel.

De todos los estatutos locales hispánicos conocidos, el de Cuenca es el más amplio de contenido y el más perfecto de redacción; un verdadero tratado legislativo en suma, cuya difusión fué enorme en todo el ámbito peninsular, Portugal incluido, mediante innumerables traducciones, más o menos adaptadas o refundidas. Otorgado a Baeza, dió lugar a una nueva redacción, elaborada sobre la versión latina del fuero conquense, tan literal como aquella de los fueros de Iznatoraf, Béjar, Alcaraz, Alarcón, Huete y Zorita de los Canes. Idéntico contenido y disposición de las leyes e incluso se mantienen los topónimos conquenses, según ya se ha afirmado; las diferencias se limitan a la falta de ciertos párrafos y frases del texto matriz en la adaptación.

¿Valía entonces la pena de editar el Fuero de Baeza, inédito hasta ahora? Razones diversas de tipo jurídico, filológico y lingüístico lo aconsejaban. El conocimiento y evolución de la lengua jurídica romance, el estudio de los problemas del vocabulario, de la sintaxis jurídica,

de las variantes dialectales precisan disponer de textos seriamente editados. Por otra parte, mientras no dispongamos de estudios monográficos referentes a cada miembro, será imposible de estudiar en toda su complejidad la vida de la familia Cuenca-Teruel de una manera definitiva. A título informativo el autor ofrece un simple cotejo, realizado desde el punto de vista filológico, entre el *Forum Conche*—forma primitiva y sistemática—, el Fuero de Baeza, el Fuero de Iznatoraf y las versiones romanceadas del Fuero de Cuenca—cód. Valentino y frag. Conquense—que ofrece resultados sugestivos: la disposición de los artículos, la falta de determinados pasajes, la sintaxis y el vocabulario de los fueros de Baeza e Iznatoraf manifiestan una afinidad muy acusada frente a las adaptaciones romanceadas del *Forum Conche*.

Sin mengua alguna de la fidelidad a la transcripción del manuscrito B, el autor ha procurado facilitar la lectura del texto todo lo posible, acudiendo a los recursos normativos y usuales en este tipo de trabajos. Las notas son de carácter paleográfico; mas recogen, a las veces, la lección de otros manuscritos o remiten a determinados pasajes de la familia, a fin de aclarar interpretaciones dudosas, o bien completan el texto. Un vocabulario, completo y exhaustivo, incluye todas las palabras del Fuero de Baeza y sus diversos sentidos semánticos, apoyados, sobre todo, en textos forales y también en otros documentos lingüísticos e incluso en citas literarias de textos medievales.

Los dos mapas mencionados, más tres apéndices, uno donde se transcribe el privilegio de Fernando III

sobre fijación del territorio de Baeza, otro, que incluye el privilegio importantísimo, tan mencionado, de Alfonso X y un utilísimo cuadro donde se recogen concordancias entre ciertos fueros de la familia Cuenca-Teruel; más los índices bibliográficos, de rúbricas y de materias—magnífico este último de concisión y claridad—, completan la obra que reseñamos, utilísima, indispensable para los medievalistas, a la que ni siquiera falta el detalle de buen gusto patente en las citas literarias—Romancero, A. Machado y García Lorca—, que sirven de introducción y comentario a las tres ilustraciones alusivas a lugares de la Baeza actual.

A. GÓMEZ IGLESIAS.

SERVICIO SINDICAL DE ESTADÍSTICA:
Encuesta rural. Disfrute de bienes y servicios en Municipios hasta tres mil habitantes. Madrid, 1963.

Dado el interés que la Organización Sindical muestra por los temas económicos españoles, el Servicio Sindical de Estadística se ha hecho eco de la necesidad sentida de mejorar las condiciones de vida en el ámbito rural, y ha realizado esta encuesta que, a la par que aporta nuevos materiales estadísticos muy útiles para el análisis del momento socioeconómico, permite conocer el grado de disfrute de bienes industriales de consumo en las comunidades rurales.

La encuesta se ha extendido a 7.429 Municipios, en los que residen aproximadamente 1.700.000 familias con seis millones de habitantes, la mitad de la población rural española. Se ha obtenido informa-

ción primaria sobre los servicios de alumbrado, abastecimiento de aguas, teléfonos, sucursales bancarias, salas de proyección cinematográfica, carnicerías, peluquerías de señoras, y uso de vehículos propiedad de los habitantes, aparatos radiorreceptores y televisores, lavadoras eléctricas y periódicos. Y sobre ellos se han elaborado unas cifras relativas, que expresan muy claramente el distinto grado de disfrute de cada uno de estos bienes, y han servido de base para formar unos índices nacionales y provinciales de nivel de vida rural.

En la monografía se expone el fin perseguido, el plan seguido y las dificultades encontradas en la fase de recogida de datos, se insertan las tablas elaboradas, las cifras relativas obtenidas en la explotación de los resultados y, finalmente, los índices conseguidos.

Estimamos muy interesante esta publicación, ya que constituye una valiosa aportación a los estudios económico-sociales en el área regional, comarcal y local, de los que tan necesitada se halla nuestra Patria, en contraste con otros países.

I. B. R.

CONFÉRENCE MONDIALE DES ADMINISTRATIONS LOCALES: *La mécanisation et l'automatisation dans l'Administration locale*. Union Internationale des Villes, 1962. 88 páginas.

Durante los días 15 a 20 de julio de 1961 se celebró en Washington la Conferencia Mundial de las Administraciones Locales, durante la cual se planteó el tema de la mecanización y automatización en las mismas. El presente libro recoge los

estudios que en dicha Conferencia se desarrollaron, tras un breve preface de N. Arkema, Secretario general de la Unión.

El Director de los Servicios de Hacienda de Filadelfia (Pensilvania) y Presidente de la Asociación de Funcionarios Municipales de Hacienda de los Estados Unidos y del Canadá, Richard J. McConnell, desarrolló el tema «Mecanización y automatización en las Administraciones locales». Su disertación, referida esencialmente a la automatización, se desarrolla bajo tres sugestivas interrogantes: ¿La automatización? ¿Por qué? ¿Cuándo? ¿Cómo?

Con brevedad y precisión examina los resultados obtenidos en la industria y la expansión rápida de las Administraciones locales, determinada por el crecimiento y la concentración de su demografía, que exigen de la mecanización y automatización los medios necesarios para que los funcionarios públicos aseguren el control de lo que ha sido llamado «la explosión de la información», realizando la recogida y clasificación de datos necesarios para toda decisión administrativa, que exige la automatización especialmente en los campos de la sanidad y seguridad social, circulación urbana, finanzas, listas electorales, policía, servicios públicos y planificación.

El «cuándo» de la automatización estará determinado por cuestiones de Derecho, estudios de rentabilidad, asesoramiento de expertos del sector privado y convencimiento del órgano legislativo local.

El «cómo» de la automatización plantea no sólo el problema de la mejor utilización funcional de las máquinas, sino su interdependencia con los factores humanos que intervienen en la Administración. La

instalación de un sistema adecuado depende de cuatro factores esenciales: relaciones humanas, tecnología de la gestión, necesidad de comprender la organización total, y la cooperación del público, con repercusiones humanas y psicológicas muy importantes.

El estudio termina con la configuración de las perspectivas inmediatas de la automatización, que el autor estima indispensable, siempre que se tenga en cuenta que la automatización es un instrumento maravilloso, pero nada más que un instrumento. La Administración automática nunca será una realidad, ya que las opiniones deben emanar de los hombres y no ser fabricadas por máquinas.

M. Werner Jähmig, Consejero jefe del *Bureau* Intermunicipal para la Simplificación Administrativa en Colonia, se ocupó de «La mecanización y la automatización en la Administración pública». Comienza su disertación con la definición y significación de ambos instrumentos, y a continuación plantea algunos problemas: la posibilidad de reducir mediante ellos los gastos de material y personal, respecto de la cual el autor previene contra desafortunados optimismos; posibilidad de reducir el tiempo de trabajo; posibilidad de conseguir esto mismo mediante los métodos tradicionales; predisposición del personal hacia o contra la mecanización; elección de las tareas susceptibles de mecanización y automatización; ventajas e inconvenientes de alquilar las máquinas necesarias, de confiar el trabajo

a empresas privadas o de realizar completamente la automatización; ventajas e inconvenientes que presenta la introducción de los sistemas mecanizados en el dominio de la organización y de la psicología; y por último, los obstáculos que todavía encuentra, en cualquier caso, la instauración de tales medios; no ya los obstáculos internos, sino los externos: la ley administrativa, la Constitución, la política, que el autor engloba como obstáculos legales; los derivados de la misma rapidez del proceso de desarrollo mecánico, y entre ellas el riesgo de desconocer el papel exacto de la mecanización, el espejismo de su rentabilidad, la falta de sistemas electrónicos de dimensión reducida, la dificultad de comparación de los diversos sistemas y de sus principios de funcionamiento, para proceder a una recta elección, y el riesgo de acceder inmediatamente a sistemas complejos, sin esperar a una gradual y adecuada ascensión. Otra de las dificultades es la inexistencia, en general, de una oficina asesora supramunicipal, y la última, y acaso la más importante, la de encontrar el personal cualificado para los sistemas de automatización.

El libro, que termina con el estudio de dos casos específicos de mecanización y automatización (el registro de la población en los Países Bajos, a cargo de M. E. Coher, y la Administración fiscal y de ingresos en el Distrito de Columbia, a cargo de M. Alfred Sharlip) constituye una publicación muy útil.

S. ORTOLÁ NAVARRO.

VIII. REVISTA DE REVISTAS

a) ESPAÑA:

Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.

Madrid. Abril 1963. Núm. 220.

ASENSI TERÁN, José: *Consideraciones sobre la reciente reforma de las Haciendas municipales*, págs. 219 a 223.

Como indica el nombre del trabajo, se trata de un estudio sobre la Ley 85/1962 de 24 de diciembre sobre la reforma de las Haciendas municipales. Sus directrices, a juicio de Asensi, son fundamentalmente la supresión de la imposición municipal sobre uso y consumo y la simplificación de la multiplicidad recaudatoria. Se hacen unas consideraciones en cuanto a la supresión de la imposición municipal sobre el consumo que ha tenido el más amplio favor público. En cuanto a la simplificación recaudatoria de determinados derechos, tasas, arbitrios y recargos, cree que la Ley viene a poner coto a esta situación simplificando todo lo posible y tratando de obtener una más fácil recaudación con las menores incomodidades para el contribuyente y sin merma de los ingresos de la Hacienda municipal.

Certamen.

Madrid. Marzo 1963. Núm. 225.

MAHILLO SANTOS, Juan, y ACEBES BARROSO, Ignacio: *Temas de Hacienda municipal: tasas administrativas por expedición de documentos*, págs. 109 a 113.

Los autores llegan a un concepto de la tasa administrativa deduciéndolo del artículo 440 de la Ley de Régimen local. Se distingue entre tasas de administración y sello municipal. A juicio de Mahillo y Acebes, el sello municipal no tiene sustantividad propia determinante de una tasa, sino que constituye una forma de recaudación de

algunas tasas municipales. A continuación se analiza la compatibilidad con otras tasas, sus exenciones, conceptos que pueden comprenderse en las ordenanzas y otros aspectos.

El Consultor de los Ayuntamientos.

Madrid. 20 marzo 1963. Núm. 8.

PÉREZ CUESTA, Julio: *Los aprovechamientos comunales*, págs. 315 a 317.

Estima el autor que notorio acierto presidió la redacción de la base 19 de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945 que determinó el tratamiento de los bienes municipales. Este precepto básico fué literalmente trasplantado al artículo 192 del texto articulado de 1950 primero y a igual artículo del refundido de 1955 después. En estos textos legales quedó perfectamente establecido que en el régimen de aprovechamientos comunales no participarían todos los habitantes del Municipio, sino exclusivamente los que tuvieran la cualidad legal de «vecinos cabezas de familia». El problema surgió cuando al tratar de este tema el Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955 expresó «vecinos y cabezas de familia». Se hacen unas consideraciones tomando como base el artículo 7.º de la Ley del Poder judicial y otros preceptos para poner de relieve que lo que debe tenerse en cuenta es lo determinado en la Ley de Régimen local.

30 marzo 1963. Núm. 9.

VELASCO Díez, Abelardo: *Importancia de los Ayuntamientos en materia de tráfico*, págs. 359 a 365.

El trabajo de Velasco Díez da comienzo del modo siguiente: «El sorprendente desarrollo de los vehículos de motor mecánico ha venido a plantear uno de los mayores problemas con el que se enfrentan los Gobiernos de casi todo el mundo: el problema del tráfico.

El perfeccionamiento técnico alcanza en la fabricación de automóviles y el constante aumento del tráfico traen como consecuencia inmediata un número alarmante de accidentes y la aparición de nuevos delitos, cuya tipificación era de todo punto necesaria». Se hace una síntesis de las disposiciones recogidas con anterioridad al Código de la Circulación del 25 de septiembre de 1934, hasta llegar a la publicación de la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre el uso y circulación de vehículos de motor.

La trascendencia de regular el tráfico viene impuesta porque según las estadísticas, los accidentes en esta materia han situado a nuestra Patria en el primer lugar de Europa, en comparación con el número de vehículos, y el segundo en el mundo. Después de una referencia al problema en Inglaterra, señala cómo nuestro Código de la Circulación establece ya que el profesorado de todas las escuelas y colegios está obligado a enseñar a sus alumnos las reglas generales de la circulación y la conveniencia de su perfecta observancia. En desarrollo de esta disposición del Código el Ministerio de Educación Nacional dictó, en 29 de abril de 1961, una Orden relativa a la obligatoriedad de la enseñanza de las reglas de seguridad en la circulación por las vías públicas, siendo también de destacar, a juicio del autor, la Orden del Ministerio de la Gobernación del 22 de julio de 1961 sobre la actuación de las autoridades y agentes municipales en materia de tráfico. Analiza las disposiciones citadas con referencia a la Ley de 5 de octubre de 1940 y Reglamento de su aplicación de 4 de diciembre de 1944, poniendo de relieve la importancia de los Ayuntamientos en materia de tráfico.

El Funcionario Municipal.

Valencia. Abril 1963. Núm. 31.

BELTRÁN OLIVER, José: *Problemas económicos locales: fianzas*, págs. 71 y 72.

El trabajo da comienzo con una alusión a los artículos 182 y 185 del Reglamento de Funcionarios, estimando que con arreglo a la legislación local la fianza es la garantía que presta el

que contrata con una entidad local para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. Tras aludir a la Orden de 14 de septiembre de 1955 que recomendó transitoriamente admitir pólizas de seguro de crédito y caución, considera que el verdadero problema se presenta al tratar de la fianza, cuando se trata de alguna persona que ejerce el cargo de Depositario, pero que no pertenece a la plantilla de funcionarios, sea Concejal o un vecino cualquiera, pues en este caso no hay precepto que obligue a exigirle fianza, pareciendo lógico que así sea, pues para ellos no está contraprestada la responsabilidad con la debida remuneración.

Analiza luego las soluciones propuestas por el Cuerpo Nacional de Depositarios.

La Administración Práctica.

Barcelona. Abril 1963. Núm. 4.

CARCELLER, A.: *Urbanismo: índices municipales de valoración del suelo*, páginas 175 a 177.

La Ley del Suelo obliga a los Ayuntamientos de capitales de Provincia y a los de más de 50.000 habitantes, así como a los designados por las Comisiones provinciales de Urbanismo a formar el Índice municipal de valoración del suelo. Estas circunstancias se han perfeccionado y aclarado, primero con la Ley 52/62 de 21 de julio sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, y después con el Decreto 343/1963 de 21 de febrero, por el que se desarrolla la Ley anterior. Con arreglo a estos nuevos preceptos el Índice municipal de valoración del suelo adquiere una importancia extraordinaria, puesto que las valoraciones de terrenos contenidas en él tienen, con arreglo al artículo segundo, párrafo quinto de la expresada Ley, la consideración de justiprecio. Además, con arreglo a estas disposiciones, se considera ya obligatoria la formación de los Índices municipales del suelo.

A continuación Carceller estudia su proceso de formación y el procedimiento adecuado para su aprobación.

A. D. P.

b) EXTRANJERO:

Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

Bruselas (Bélgica). Año 1962. Vol. 28. Número 4.

DUGGAL, V. P.: *Organization and Operation of Public Enterprises in the Netherlands*. (Organización y funcionamiento de las empresas públicas en los Países Bajos.) Págs. 430-435.

Aunque la economía de los Países Bajos está muy desarrollada, se halla principalmente en manos de empresas privadas, el sector público ocupa también una plaza importante en diversos dominios. Las empresas públicas dependientes, ya sea de las autoridades centrales, provinciales o locales, o bien de Asociaciones de poderes públicos, son bastante numerosas. Presentan el signo de hallarse organizadas en función de su adhesión a los poderes públicos. Su grado de autonomía depende de sus características estructurales y no de su estatuto jurídico, ya que éste no hace más que consagrar la autonomía que sea necesaria.

En el plan económico, las razones que justifican la empresa del Estado son: la preocupación por asegurar ciertos servicios públicos esenciales a precios lo más baratos posible, así como el suplir a las empresas privadas que no pudieran obrar en el mismo sentido, el controlar las tendencias monopolizadoras de algunas empresas y el vigilar las empresas básicas. Un gran número de empresas están organizadas en función de esta preocupación.

El grado de descentralización funcional de las empresas públicas en los Países Bajos depende de sus características estructurales.

Expone el autor las reglas que deben tenerse en cuenta en este dominio, afirmando que es el grado de descentralización el que determina el estatuto jurídico y no éste el que señala la descentralización.

SHORT, M. Ll.: *Governmental Economic Planning in the Republic of Korea*. (La planificación económica gubernamental en la República de Corea.)

Páginas 441-449.

Una Ley del 25 de agosto de 1961 ha establecido una organización de planificación central. Con ella se crean dos órganos: una Oficina de planificación y de control, y otra de control para coordinar la planificación y la programación del país.

En 1962 se crea un Comité de investigación sobre el sistema de planificación gubernamental con objeto de establecer un sistema planificador efectivo y eficaz para el estudio y desarrollo de la actual organización planificadora.

El funcionamiento efectivo de la organización actual depende de las agencias: la Junta de Planificación económica y la Oficina de Planificación y de Control.

En el trabajo se exponen las diversas vicisitudes por las que ha pasado el país como consecuencia de las medidas de planificación económica.

DANA MONTAÑO, S.: *La obligatoriedad del asesoramiento técnico en general y del jurídico en particular en el régimen democrático*. Págs. 435-440.

En la introducción justifica el autor el artículo a que se refiere este título que recensionamos. Afirma que los juristas reclaman la sustitución del tipo ideal del «Estado de derecho» por el más moderno y más justo del «Estado de justicia social». En cierto modo, la justicia de la norma se confunde o se identifica con la norma técnica, con la regla más eficaz para contemplar el mejor modo, más conveniente, más eficiente, la relación que tiende a regular.

El autor estudia primeramente la necesidad y conveniencia de un ordenamiento más racional del gobierno y de la Administración pública en punto a la eficacia de las decisiones.

Pasa después a estudiar la salvaguardia del principio representativo, afirmando que la principal dificultad reside en cómo garantizar la subsistencia del principio democrático, entendiéndolo por tal al principio mayoritario, sin perjuicio de la eficacia, considerando como tal el interés de la generalidad, el bien público. Sin necesidad de inventar ni de crear nuevos procedimientos a este fin, encontramos en el Derecho público com-

parado instituciones o procedimientos que permiten conciliar la democracia con la eficacia de las decisiones supuestamente representativas.

En un tercer epígrafe el autor estudia la asistencia jurídica a la Administración pública. El asesoramiento legal a la Administración pública, en su doble faz de asistencia técnica en lo jurídico y de control de la legalidad de los actos públicos de la Administración, en cualquiera de sus grados, es una forma de la asistencia técnica a la Administración pública.

Concluye el autor diciendo que el asesoramiento técnico en general y jurídico en particular para asegurar, respectivamente, la eficacia y la legalidad de los actos administrativos y legislativos, son de la esencia de un régimen de gobierno y administración bien ordenado y consustanciales al régimen democrático, concebido como el gobierno de todos y para todos.

Por ello opina el autor que es menester establecer la obligación normal de sujetarse al dictamen favorable de los técnicos en todos o en determinados actos de legislación y de administración.

BUCH, H.: *Gouvernement et Administration*. (Gobierno y Administración.) Páginas 419-430.

Lo que estudia el autor de este trabajo no es, en realidad, la cuestión de las relaciones entre el Gobierno y la Administración. En efecto, pueden distinguirse dos tipos de relaciones entre las instituciones de un sistema estatal: las relaciones normales propias a la concepción del sistema (anatomía de las instituciones) y las relaciones anormales (patología de las instituciones). La tendencia general en ciencia política moderna es a examinar únicamente en este último aspecto las relaciones entre el Gobierno y la Administración, sin ocuparse de los elementos fundamentales de tales relaciones.

El autor examina sucesivamente la noción de Gobierno, después la de Administración para tratar de determinar las relaciones entre ambos y establecer así algunas conclusiones del examen hecho, el cual se refiere únicamente a las instituciones de la Europa Occidental.

Examina el articulista los motivos del vocablo Gobierno. Se refiere, en primer lugar, al análisis de la noción de poder

y seguidamente al Gobierno en sentido restringido.

Con respecto a la Administración nos dice el autor que es el conjunto de órganos, de engranajes que convierte en hechos los objetivos del poder ejecutivo.

Se refiere el autor a la necesidad de una Administración apolítica. Se formula el articulista diversas preguntas y nos explica cómo debe entenderse ésta en el sentido que tiene la fórmula «una Administración apolítica al servicio de un poder político».

En un tercer epígrafe el autor examina las relaciones del Gobierno y la Administración. La Administración no es un instrumento de ejecución mecánica, sino la realización más o menos inteligente y eficaz de una voluntad política extraña a ella. La Administración se modela sobre el régimen político o del poder estatal de que es órgano.

Concluye el autor diciéndonos que el peor servicio que puede rendirse a la Administración es hacerla perder el sentido del lugar que debe ocupar y conservar en el cuadro de la vida estatal.

TAMMELIN, P.: *Rationalization in Swedish Public Administration*. (La racionalización en la Administración sueca.) Págs. 415-419.

Entiende el autor por racionalización un conjunto de medidas coherentes para hacer el trabajo de las agencias gubernamentales más sencillo, más rápido y menos costoso de lo que era antes y sin perjudicar a la seguridad legal. Es sabido que en Suecia los Ministerios están relativamente poco desarrollados. I a mayor parte del trabajo administrativo lo ejecutan organismos administrativos centrales y oficinas administrativas locales que tienden a parecerse a los Gobiernos provinciales.

La racionalización no es una novedad en Suecia. Sin embargo, ha tomado nuevo empuje al ver que era una obra de especialistas no sólo en sus aspectos técnicos, sino también en los puramente administrativos.

Hacia 1959, se creó una Comisión especial para estudiar y preparar proposiciones que hicieran más efectiva la racionalización.

Se creó la Oficina Nacional para la Racionalización Administrativa y la Economía, la cual se instauró el 1 de

julio de 1961. El autor en su trabajo estudia la organización de esta nueva oficina, los métodos de trabajo, y los otros órganos competentes en materia de racionalización.

Aunque en Suecia, dice el autor, sea raro encontrar resistencia de principio para la racionalización, en la práctica se tropieza con dificultades considerables. Se analizan en el trabajo algunas de estas dificultades.

POELJE, G. A.: *Le Conseil d'Etat néerlandais*. (El Consejo de Estado neerlandés.) Págs. 406-415.

La existencia del Consejo de Estado neerlandés se ha basado en un artículo de la Constitución de 1848. Se organizó por la Ley de diciembre de 1861, que se puso en vigor el 1 de julio de 1862.

El Consejo de Estado se componía entonces de un vicepresidente y 14 miembros como máximo. En virtud de una nueva Ley este número se elevó a 16.

Los miembros del Consejo de Estado son elegidos entre las personas de gran experiencia en la vida política; son, sobre todo, altos funcionarios civiles y militares, ex ministros, miembros del Parlamento. Entre ellos existe una gran diversidad política y experiencia científica, administrativa y profesional.

Aunque los informes del Consejo de Estado no sean públicos, puede afirmarse que el trabajo que realiza ejerce influencia saludable en la calidad del Derecho público neerlandés.

Hasta 1940 la Sección de lo Contencioso se componía de cinco miembros. Después de la guerra, la situación evolucionó rápidamente. Actualmente la Sección de lo Contencioso está compuesta de cinco Cámaras. En la mayor parte de los casos, la Cámara estatuye como Juez de segunda instancia, en vista de que los Gobiernos provinciales han juzgado en primera instancia y que la Ley prevé la posibilidad de recursos ante la Corona.

Para comparecer ante el Consejo, las partes no tienen necesidad de hacerse representar ni asistir con un abogado.

Una nueva Ley, acabada de votar en el Parlamento, tiene como fin el evitar todo retraso en el trabajo de la Sección de lo Contencioso, en el caso que aumentara mucho el número de recursos. Esta nueva Ley, confirmada, a la vez que el procedimiento, ante el Con-

sejo de Estado neerlandés no es exclusivamente oral. Se desarrolla basándose en la práctica administrativa, se adapta al desarrollo de esa misma práctica y puede acomodarse fácilmente a las exigencias nuevas de la vida pública.

ROWAT, C. D.: *Should the Scandinavian scheme be transplanted?* (¿Debe implantarse en otras partes la función escandinava del *Ombudsman*?) Páginas 399-406.

En los cuatro países escandinavos—Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia—existe la función del *Ombudsman*, es decir, que hay una personalidad designada por el Parlamento y que actuaba con la protección del mismo. Tiene la facultad de examinar e investigar sobre las quejas presentadas por los ciudadanos sobre la manera con que son tratados por los agentes públicos y, si hay lugar, de recomendar los medios para remediarlo.

En los países de lengua inglesa se presta cada vez más atención a este cargo y se discute mucho sobre la eventualidad de llevarlo a otras partes, por lo que con este estudio el autor se propone:

1.º Precisar la naturaleza y la historia de dicha función.

2.º Justificar su existencia en el seno del Estado democrático moderno.

3.º Examinar los principales argumentos invocados contra la posible instalación en otros países.

En el desarrollo del trabajo el autor expone el desenvolvimiento de esta institución en los países antes mencionados.

Para el autor, lo que se debe tratar en todos los países es de canalizar la acción administrativa y no ponerla trabas. El gran medio de la función del *Ombudsman* es el de satisfacer esta necesidad, puesto que sus medios son la publicidad y la persuasión más que los controles de manipulación nada fácil ni agradable.

KASTARI, P.: *The Parliamentary Ombudsman: His functions, position, and relation to the Chancellor of Justice in Finland*. (El *Ombudsman* parlamentario: su función y la del Canciller de Justicia en Finlandia.) Páginas 391-399.

Dice el autor que en Finlandia y en Suecia existen dos guardianes de la Ley:

el *Ombudsman* parlamentario y el Canciller de Justicia. Aunque teóricamente estas dos instituciones sean de fuentes comunes, hay entre ellas actualmente una diferencia que es, sobre todo, importante en lo que respecta al papel del Canciller de Justicia por ser más vasto en Finlandia que en Suecia.

El Canciller es un funcionario y su función es independiente de los cambios de gobierno. Sin embargo, su posición no es tan firme como la de los Jueces ni la de los funcionarios inamovibles, y puede ser destituido de sus funciones por el Jefe del Estado si éste estima tal medida necesaria para el bien común.

La acción del Canciller se refuerza con la del *Ombudsman* parlamentario que vela igualmente por la legalidad de los actos del Gobierno. La función del *Ombudsman* parlamentario no tiene la misma tradición histórica que la del Canciller.

El Canciller es designado exclusivamente entre los Jueces. La elección del *Ombudsman* parlamentario se hace entre juristas de una manera más amplia.

Como guardianes supremos de la Ley, el Canciller y el *Ombudsman* deben supervisar la actividad de todos los cuerpos de funcionarios públicos, es decir, todo el Gobierno, incluidos sus más altos agentes, las Audiencias y Tribunales, así como los órganos comunales y eclesiásticos de administración autónoma, sin que se libere de su vigilancia ningún dominio de la actividad estatal.

En su trabajo el autor establece las distinciones que pueden hacerse entre el Canciller y el *Ombudsman*. A través del desarrollo de su artículo deduce el autor que el Canciller y el *Ombudsman* son los más altos guardianes de la Ley y disponen de extensos poderes. Sus prerrogativas son tan considerables como lo exigen su aplicación y la totalidad objetividad en su actuación.

El refuerzo de la legalidad es el objetivo de todo sistema de Derecho. Los medios para conseguirlo dependen del sistema político y de las tradiciones de cada país. La defensa de la legalidad se basa en diversos órganos en Finlandia: las jurisdicciones administrativas, la prensa, el Parlamento y, naturalmente, el Canciller de Justicia y el *Ombudsman*. El trabajo de estos últimos es dar a los ciudadanos la garantía de que los funcionarios respeten las leyes y cum-

plan sus misiones sin menoscabar los derechos de los administrados.

Aggiornamenti Sociali.

Milán (Italia). Enero 1963. Año XIV. Número 1.

ALESSANDRI, G.: *Prospettive urbanistiche*. (Perspectivas urbanísticas.) Páginas 43-55.

En el primer epígrafe estudia el autor la planificación urbanística. Toda ciudad necesita un plan, ya que sin plan de urbanización las ciudades crecen de forma inorgánica. Con palabras del autor diremos que la ciudad tiene su vida: muda y crece como muda y crece la vida de los hombres por los cuales y de los cuales ha nacido.

Después de diversas consideraciones, el autor deduce que es difícil y arduo el programar. Es difícil proyectar la casa para los hombres de hoy, ya que las exigencias de la vida moderna requieren unas viviendas adecuadas a los actuales tiempos y a las modernas mentalidades.

Se refiere después el autor a la planificación económica. Sienta como fundamental «la necesidad de la más estrecha correlación entre la actividad urbanística y la programación económica».

Con respecto a la expropiación de las áreas destinadas a la construcción, el autor es partidario de una mayor actividad en este terreno.

Marzo 1963. Año XIV. Núm. 3.

FORTE, F.: *La nazionalizzazione dell'industria elettrica*. (La nacionalización de la industria eléctrica.) Páginas 167-193.

Tres posibilidades analiza el autor. La primera es la adquisición de la mayoría de las acciones por el Estado. La segunda solución es la sustitución de las acciones de las empresas eléctricas con obligaciones emitidas por el nuevo ente eléctrico estatal y garantizado por el mismo Estado. La tercera solución consiste en el pago de una suma al contado a la sociedad eléctrica.

Considera la electricidad como un

bien necesario para el desarrollo económico, social y civil de la población.

La Constitución italiana admite la nacionalización eléctrica.

Defiende el autor que la nacionalización eléctrica hoy no es necesariamente expresión de una ideología colectivista. No obstante, se ve que el fenómeno de las nacionalizaciones es consecuencia de los logros del socialismo y de las modernas corrientes que inspiran el desarrollo de la economía moderna.

ROSA, L.: *Il «principio di sussidiarietà nell'insegnamento sociale della Chiesa»*. (El «principio de subsidiariedad» en la enseñanza social de la Iglesia.) Páginas 151-167.

El autor estudia algunas aplicaciones de este importantísimo principio de la doctrina social de la Iglesia y de la filosofía social católica.

Interesan a la aplicación del principio de subsidiariedad las relaciones de naturaleza jurídico-política y las relaciones de naturaleza económico-social. En las primeras el hombre y los grupos sociales de que éste forma parte se presentan como «sujetos de derecho», esto es, como personas titulares de derechos y de deberes. En las segundas, esos hombres se presentan como sujetos económicos, que desarrollan una actividad encaminada a alcanzar la satisfacción de las necesidades humanas.

En epígrafes sucesivos el autor estudia el principio de subsidiariedad y las relaciones jurídico-políticas en general a la luz de los textos pontificios, para referirse después a las relaciones sociales en particular.

Concluye el autor refiriéndose a la socialización como fenómeno típico de nuestra época y examina las ventajas e inconvenientes de la misma a la luz de los textos pontificios.

F. L. B.

Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.

Roma (Italia). Enero 1963. Año 114. Número 1.

VALLES, A. DE: *Incostituzionalità nell'ordinamento del personale conseguente alla soppressione dei gradi*. (Inconstitucionalidad en la regulación de personal como consecuencia de la supresión de grados.) Págs. 11-13.

titucionalidad en la regulación de personal como consecuencia de la supresión de grados.) Págs. 11-13.

Hace algunos meses, el articulista, constatando el caos en el que ha caído la Administración italiana como consecuencia de la supresión de grados jerárquicos, sostuvo que el único remedio sería volver al sistema precedente. El autor considera ilegítimo la supresión de tales grados.

El grado era y debería ser aún hoy, según el autor, un derecho para los dependientes del Estado. Inspirado en la equiparación con la jerarquía militar, constituía un título de prestigio, un *status*. En la jerarquía militar todo permanece como antes. En la jerarquía civil las cosas han cambiado.

Para el autor no le parece posible sostener que ordenar los grados pueda significar suprimirlos. Considera inconstitucional tal medida y aboga por una vuelta al antiguo sistema.

Febrero 1963.

Año 114. Núm. 2.

GIZZI, E.: *Decisioni del Consiglio di Stato in tema di non definitività dell'atto impugnato e suoi effetti rispetto all'Amministrazione chiamata a decidere il ricorso gerarchico*. (Decisiones del Consejo de Estado sobre el tema de la no definitividad del acto impugnado y sus efectos respecto a la Administración llamada a decidir el recurso jerárquico.) Págs. 83-97.

Analiza el autor una decisión del Consejo de Estado de 3 de febrero de 1962, dada como consecuencia de un recurso presentado contra una autorización de 21 de octubre de 1960, otorgada por el Presidente de la Junta provincial de Trento en favor de un tal Mario Ch., y referente a la venta de bebidas superalcohólicas. El Consejo de Estado declaró inadmisibles el recurso por haberse interpuesto contra un acto no definitivo.

Expone el articulista las diversas acepciones de actos definitivos, analizándolos a la luz de la jurisprudencia y de la doctrina. Cita numerosas decisiones del Consejo de Estado sobre actos definitivos.

F. L. B.

Rivista Giuridica dell' Edilizia.

Milano. Noviembre-diciembre de 1962.
Año V. Fasc. 6.

D'ANGELO, G.: *Dibattito sull'ultimo progetto di Legge urbanistica*. (Comentario sobre el último proyecto de Ley urbanística.) Págs. 211-224.

El profesor D'Angelo comienza su comentario, y a manera de introducción, poniendo de manifiesto que en 1942, en pleno conflicto mundial, fué elaborada la primera Ley urbanística general para Italia, después de largos y laboriosos estudios, a pesar de la indiferencia y abstencionismo de todos.

Terminada la guerra y frente a la enorme necesidad de reconstrucción por un lado y a la incontrolada y caótica actividad de los particulares en esta materia por otro, se vió la imperiosa necesidad de aplicar la Ley como ágil e idóneo instrumento administrativo para promover y guiar la imponente obra.

El autor, una vez realizada esta breve referencia histórica, destaca, en primer lugar, que el proyecto, redactado en 87 artículos, se abre con algunas normas generales dirigidas a coordinar la planificación urbanística con la programación económica. Añade que las definiciones de plan urbanístico y plan económico han dado origen a multitud de controversias, mas es innegable que la primera no puede prescindir de la segunda y que la aprobación de aquél no debe ser excesivamente retardada en atención a este último.

Pasa después a analizar con detalles los títulos II y III y pone de relieve que la parte del proyecto que ha suscitado mayor número de comentarios, ya sea en sentido entusiásticamente favorable, ya en sentido drásticamente contrario, ha sido la relativa a las expropiaciones y utilizaciones de las áreas del Municipio: la realización, a gran escala, del tan discutido dominio de las áreas municipales.

Estudia después el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (plus-valía) susceptibles de urbanización y llega a la conclusión de que tal impuesto debe reforzar el patrimonio de los entes locales como medio financiero necesario y suficiente para, de esa manera, escapar a las presiones priva-

das y actuar de forma expedita en la realización del plan.

Acaba su artículo indicando la revolución que supone el párrafo 2.º del artículo 78, al disponer la confiscación de la parte de construcción seguida fuera del límite de altura y de distancia establecida en el plan regulador.

ALVARO DE DIEGO ZAMBRANO.

Journal of the Town Planning Institute.

Londres. Marzo 1963.

McLELLAN, A. G.: *The Growing Demand for Water and its Impact on Land Use*. (El crecimiento de la demanda de agua y su repercusión en el uso de la tierra.) Pág. 60.

Este extenso trabajo se refiere a uno de los más acuciantes problemas de la actual civilización. Son estudiadas en él cuestiones tan importantes como la del consumo del agua, siempre en ritmo ascendente en todo el mundo; la localización de nuevos recursos, tanto de superficie como subterráneos; el emplazamiento ideal de las captaciones, desde el punto de vista del caudal a aprovechar, como del consumo a satisfacer, y teniendo en cuenta consideraciones de tipo hidrológico, geográfico y topográfico; la utilización del suelo, tanto para el emplazamiento de las captaciones como para las plantas de tratamiento del agua, así como las conducciones y acueductos necesarios; el tratamiento de aguas, para potabilizar unas y para desproveer de peligrosidad a las residuales; la desmineralización del agua con vistas a acometer el problema, que va siendo ya una exigencia real, de utilizar el inagotable recurso que supone la utilización del agua procedente del mar, etc.

El conjunto de estos problemas requiere un tratamiento jurídico-urbanístico unitario y se impone un planeamiento de los recursos de agua y de su utilización. No es nueva la opinión del Sub-comité del Comité central consultivo del agua, condensada en estas palabras: «Consideramos que ya no debería abandonarse a la iniciativa independiente el desarrollo de los recursos de agua del país, según sus necesidades por separado, sino que la situación re-

clama de las nuevas autoridades una revisión de las distintas necesidades y planear un ordenado desarrollo de los recursos que han de proveer a aquéllos».

El Gobierno y la Administración local deben enfrentarse con el problema y coordinar la actividad de ingenieros, arquitectos, juristas y celadores del uso del agua para arbitrar y controlar las medidas que el problema va haciendo inaplazables.

Local Government Throughout the World.

La Haya. Marzo 1963.

50 Years of the City Manager System. An Appraisal. (Balance de 50 años del sistema de «City Manager».) Pág. 7.

La revista, órgano oficial de la I. U. L. A. en siglas británicas, o U. I. V. según la denominación francesa, ofrece dos comentarios sobre dos importantes temas relativos a la Administración local. Pasamos por alto el primero, relativo al proyecto de nuevo gobierno de Londres, no porque carezca de interés, sino porque ha sido tratado ya por otros artículos de publicaciones que han sido glosados en esta sección. Quede la indicación de su existencia para remitir al interesado a tan sugestivo tema.

El segundo artículo, objeto de estas líneas, está condensado de «The Kiwanis Magazine», se debe a la pluma de Joseph Epstein y su título es tan expresivo que nos releva de indicar la orientación de su contenido.

Breves datos estadísticos muestran la gran aceptación que el sistema ha tenido en los Estados Unidos y algunos ejemplos de ciudades que, teniendo el sistema y habiendo renunciado a él posteriormente, han vuelto a adentrarse en los cauces de la institución del «Manager» (Denton, por ejemplo), acreditan hasta qué punto está engranado en la vida norteamericana.

El sistema, basado en un Consejo que responde ante el pueblo y un «Manager» que responde ante el Consejo, implica una dualidad magníficamente enjuiciada por el antiguo Gobernador de Nueva Jersey, Charles Edison, cuya cita en el artículo glosado transcribimos a continuación: «esta simple pero preci-

sa división de responsabilidad ha combinado la eficacia con el control democrático situando a un profesional en la gestión de los servicios de la ciudad, haciéndolo responsable en todo momento ante el Consejo, el cual no tiene otra obligación que la de comprobar que el gobierno es llevado con arreglo a los más altos intereses de la ciudad entera».

R. C. N.

Public Administration.

Otoño 1962.

Vol. 40.

FRENCH, C. A.: *Public Board and Local Authority.* (Empresa nacionalizada y entes locales: algunas consideraciones en torno a su administración.) Páginas 245-251.

La intención del autor es hacer resaltar las diferencias entre las empresas públicas de la electricidad y las entidades locales. Para él se pueden resumir en cuatro apartados:

1) *Constitución.*—Mientras la entidad local es dirigida por políticos, sin sueldo, y en la ejecución el peso de la política es decisivo, las juntas de área (*area electricity board*) trabajan en un sentido diferente. La técnica es decisiva y el funcionarismo aplastante: Dos miembros destinan todo su tiempo a su labor (el presidente y el vicepresidente), aunque cuatro o cinco de los otros miembros de la junta alternan su trabajo con otras funciones. El sistema, rigurosamente monárquico, característico de toda organización administrativa, evita las dificultades de tener que formar comisiones y subcomisiones, como acontece en el régimen local.

2) *Objetivos.*—Las juntas de área aspiran a prestar un servicio al precio más barato posible, y tanto el nivel de efectividad como el costo son susceptibles de cuantificación. Todo respira un aire mercantil. Por el contrario, los servicios públicos de los entes locales están sujetos a los peligrosos juicios de valor y, por tanto, gran parte del tiempo de los funcionarios ha de ser empleado en defender tales juicios. La efectividad se resiente en consecuencia.

3) *Organización.*— Los *area boards* son responsables de la distribución de la electricidad que viene a cubrir tres o cuatro condados. Estas áreas se sub-

dividen en distritos a cuyo frente se coloca un solo directivo. En el cuartel general de cada junta de área, cuatro funcionarios asumen las misiones principales: el secretario, el contable, el ingeniero y el encargado comercial. Tal organización se repite en los distritos. En el gobierno local, los jefes de departamento no se hallan en esta igualdad de *status*, ya que el *Town Clerk* tiene siempre la última palabra y, por lo tanto, el trabajo de equipo es muy inferior al que se realiza en el suministro de electricidad.

4) «*Planning*».—Todas las juntas de área realizan sus cálculos económicos a dos años vista y fijan sus necesidades, así como sus recursos, en cinco años. Tal vez en este punto es donde se da un cierto término de comparación con las autoridades locales que fueron las iniciadoras de la planificación en las inversiones de capital a largo plazo.

DUNNETT, Sir JAMES: *The Planning and Execution of Road Schemes*. (Las relaciones entre el Gobierno central y el local en la planificación y en la ejecución de los planes generales de carreteras.) Páginas 253-265.

Hasta el siglo xviii, cada parroquia debía contribuir a mantener en estado viable las carreteras que pasaban por su término. A partir de 1875, el Gobierno central empezó a aportar una intensa ayuda económica que pasó en poco tiempo del 25 al 50 por 100 del costo. Con la aparición del motor de explosión y el aumento fabuloso del tráfico en el siglo xx, creció el control central. Aunque la ejecución y dirección de los trabajos pasó a los *county boroughs* y a los *county councils* de manos de las parroquias, sin embargo la intervención del Poder central siguió siendo indirecta.

Todos estos cambios fueron posibles por la reforma del sistema de financiación: la *Development and Road Improvement Funds Act, 1909* y la *Finance Act, 1910*, establecieron el *Road Improvement Fund* que debía financiarse a base de los impuestos que gravaban a los usuarios de las carreteras. En 1919, la *Ministry of Transport Act*, clasificaba las carreteras de toda la Nación y de acuerdo con ella, la ayuda del Gobierno se graduaba desde un 50

por 100 (para las de primera categoría) hasta un 25 por 100 (para las de segunda categoría). Este porcentaje se elevó después a un 60 por 100 y a un 50 por 100, respectivamente.

El paso decisivo hacia la centralización se dió con la *Trunk Roads Act, 1936* por la que el Ministerio de Transportes pasó a asumir toda responsabilidad financiera de cuatro mil quinientas millas de carretera. En 1946, una nueva Ley añadió tres mil quinientas millas a las responsabilidades del Ministerio y se creó una tercera clase, mientras se elevaban los porcentajes de aportación del Gobierno central al 75 por 100 (para las de primera categoría), 60 por 100 (para las de segunda categoría) y el 50 por 100 (para las de tercera categoría).

Es interesante comparar estas cifras con las similares de Francia. En este país, desde el siglo xviii, las *routes nationales* han estado en manos del Gobierno. Mientras que en el Reino Unido el número de kilometraje atribuido al cuidado directo de los departamentos centrales, se eleva a ocho mil millas, en Francia alcanza las cincuenta mil millas. El resto de las ochenta y ocho mil millas de carreteras están atribuidas a unos doscientos treinta entes locales en el Reino Unido. En Francia, ciento setenta mil millas de *chemins départementaux* se hallan controlados, en su conservación, por treinta y ocho mil *communes*.

El alto porcentaje de contribución a los gastos de nuevas construcciones y de mantenimiento de las antiguas carreteras que se da en Inglaterra, no encuentra término de comparación en Francia. El sistema francés, por el contrario, se basa en: a) Un cuerpo de élite a escala nacional encargado de esta función: el *Corp de Ingenieurs des Ponts et Chaussées*. b) Unas compañías de economía mixta, o sea sometidas al Derecho privado pero con capital estatal, en quienes se delega la ejecución de las obras, con lo que se evitan los retrasos a que daría lugar si se actuase por los normales procedimientos administrativos.

BRODIE, M. B.: *Henri Fayol: Administration industrielle et générale—a re-interpretation*. (Una nueva interpretación a la obra de Henri Fayol, Ad-

ministración industrial y general.) Páginas 311-317.

La obra de Fayol es de las pocas que perduran a pesar del tiempo transcurrido. Ocupa un puesto de honor entre los poquísimos clásicos de la técnica de organización administrativa. Su obra *Administration industrielle et générale*, que apareció en el número tercero del «Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale» en 1916 y, un poco más tarde, en forma de libro, fué traducida al inglés en dos fechas, 1929 y en 1949. Este artículo trata únicamente de hacer resaltar los errores de la traducción de Storrs de 1949. Así ciertas frases, como «une doctrine administrative consacrée, gouvernement des affaires, prevoyance», etc. Se resalta por el autor que el pensamiento de Henri Fayol ha quedado en las traducciones inglesas reducido a asuntos puramente de dirección industrial, cuando en el fondo abarcaba una esfera mucho más amplia.

IGNACIO JOANQUET SIRVENT.

Public Management.

Chicago (Illinois). Diciembre 1962.

The Role of the City Manager in an Era of Change. (Cometidos del «Manager» en una era de cambios.) Página 266.

La 48 Conferencia anual de la *International City Manager's Association*, reunida en Filadelfia en octubre de 1962, asumió entre sus tareas la de establecer lo que permanece y lo que se ha desvanecido en la condición del «Manager», en virtud de esta época de crisis que atraviesa nuestra civilización en su rápido acontecer. Naturalmente que si esta era es era de crisis, afectará ésta a sus instituciones y esto es lo que pretende dar a conocer la revista que se glosa en estas líneas, en cinco artículos debidos a las plumas de Joseph L. Fisher («Las fuerzas económicas»), Paul Ylvisaker («Cambios sociales y culturales»), David S. Brown («Nuevas tendencias en el «management»), Herbert A. Simon («Cambios tecnológicos») y Elder Gunter («Desenvolvimiento profesional y evolución»).

Cada uno de los articulistas enumerados puede ver sus respectivas posturas resumidas en los postulados siguien-

tes: 1) Los «Managers» deben percaltarse de la forma en que las grandes fuerzas económicas afectan al desenvolvimiento de las ciudades. 2) La oportunidad que se le presenta al «Manager» estriba en utilizar de manera constructiva las fuerzas creadas por la urbanización. 3) La tarea del «Manager» revela el concepto cambiante del «management» y confirma el desenvolvimiento humano, la práctica profesional y la automatización como elementos implicados en su función. 4) Los actuales sistemas y ciencia de información procuran nuevos y grandes medios para analizar y predecir el comportamiento de ciudades y de otros sistemas complejos. 5) El programa de la *International City Manager's Association* debe ampliarse a la información pública, investigación, educación profesional y ética de la función.

No cabe, en estas líneas cortas, presentar al lector una síntesis de los artículos. Su resumen suscita, a nuestro entender, el interés de su lectura directa y vale la pena hacerlo por cuanto que no sólo se logra precisar los perfiles de la institución del «Manager», sino que se aprecia su flexibilidad para adecuarse «a los cambios profundos que están asumiendo en nuestra sociedad», como se lee en el editorial.

Enero 1963.

Appraisal of the Manager Profession. (Valoración de la profesión de «Manager».) Pág. 2.

La publicación comentada en estas líneas continúa la línea de números anteriores, dando a conocer los estudios que en torno al «Manager» se han realizado en la 48 Conferencia anual de la *International City Manager's Association*. La serie de estudios comentados en este número se refiere a las cualidades permanentes de un buen «Manager» (por Richard S. Childs); a los puntos débiles y fuertes de la profesión (por Hugo Wall); y a las mejoras que en ésta cabe introducir (por Kathryn H. Stone).

Es interesante destacar que si bien las reformas que requiere la institución del «Manager» son debidas en su mayor parte a los adelantos técnicos condicionantes de una nueva concepción del urbanismo, de los servicios y del

elemento humano, precisamente por esto es necesario subrayar la importancia que adquiere el factor hombre—sus virtudes y defectos, aptitudes y posibilidades—y se hace preciso cuidar en extremo el aspecto social y humano del «Manager» para potenciar su actividad y dotarla de una eficacia que debe traducirse en un perfeccionamiento del bienestar de los administrados.

Recent Economic Trends. (Recientes tendencias económicas.) Pág. 11.

Son interesantes los comentarios que dedica la revista al problema económico referido a las Haciendas del gobierno local. «El optimismo que caracterizó las previsiones económicas para 1962 contrasta con las más cautelosas para 1963».

Desde 1957 los ingresos y gastos del gobierno local han crecido en un 50 por 100, mientras se ha incrementado el número de funcionarios locales en un 20 por 100. En 1961 las ciudades han gastado un 8 por 100 más que en 1960, pero los ingresos sólo han crecido en un 5,5 por 100. Continúa siendo el impuesto sobre la propiedad la fuente principal de financiación municipal. En 1961 los Ayuntamientos han obtenido por este concepto un 6,1 más que en 1960.

El estudio viene ilustrado con una visión general, muy general, de la economía norteamericana, como elemento condicionante de los fenómenos económicos municipales.

Febrero 1963.

MAC DOUGALL, Peter: *Open Meeting Statutes: The Press Fights for the «Right To Know».* (Estatutos de la sesión pública: La prensa lucha por «el derecho a saber».) Pág. 33.

Invocando el derecho del pueblo a saber y a estar informado de los designios del gobernante existe una enorme presión para que la opinión pública conozca en todo momento el contenido de las deliberaciones de quienes tienen sus destinos en sus manos. «El argumento básico en favor de la sesión pública es que la acción de gobierno democrático requiere el público conocimiento de las razones subyacentes en dicha acción». Y subraya este criterio

una cita de James Madison: «Un gobierno popular, sin información popular o sin los medios para adquirirla, no es sino un prólogo a una farsa, a una tragedia o quizá a ambas».

El artículo presenta una comparación de los sistemas de sesiones a puerta cerrada y públicas y aduce las opiniones consultadas: administrados, prensa, funcionarios públicos, para concluir que «es un concepto básico en una sociedad democrática el de facilitar al pueblo la mayor información posible acerca de las actividades gubernamentales».

Acompaña al artículo un apéndice con el proyecto de estatutos de las sesiones públicas que comprende su ámbito de aplicación, las excepciones al procedimiento y normas para su publicidad.

Rural District Review.

Londres. Marzo 1963.

LING, Arthur: *Mechanization in Building. An Architect's View.* (La mecanización en la construcción. Opiniones de un arquitecto.) Pág. 64.

El autor, arquitecto municipal y miembro de la Oficina de Planeamiento de Coventry, se pronuncia decididamente por la mecanización de los procedimientos de la construcción actual y por la introducción de los elementos prefabricados, lo cual es consecuencia de la anterior premisa.

Las causas que le llevan a tal pronunciamiento son de tipo económico fundamentalmente, pero también se hallan implicados razonamientos de procedencia laboral, técnica, estética, etc. La inestabilidad del elemento obrero es la primera que cita. Ha observado en una obra determinada que para mantener 30 carpinteros fijos en el tajo han entrado y salido otros 100 en la plantilla. Esto desequilibra toda predicción y malbarata parte de los presupuestos. La economía que se obtiene al lograr rendimientos matemáticos con el ahorro de tiempo y de capital, así como la mano de obra que la mecanización libera, para otros menesteres, son también factores que entran en el cómputo. La posibilidad de utilizar componentes de mayor tamaño, al paso que ahorra transportes, material y tiempo, permite mejorar los diseños de estructuras: la utilización de modernos elementos cons-

tructivos aconsejan también nuevas formas de construir. Y todo ello, en resumen, hace que las empresas constructoras reorganicen sus efectivos para el logro de rendimientos que la técnica actual posibilita decididamente.

Measures under Discussion: Water Resources Bill. (Medidas en discusión: el Proyecto de Ley de recursos de agua.) Pág. 81.

En la sección dedicada por la revista a que pertenece esta recensión a los «asuntos que afectan al gobierno local y rural, que se hallan en el Parlamento», es comentado el *Water Resources Bill*, que se está discutiendo en la Cámara Alta en estas fechas.

El *Bill*—o ley aún no aprobada por el Parlamento—propugna una nueva organización para la gestión de los recursos que posee el país en razón de un mejor uso y distribución del agua.

La Ley de Aguas de 1945 ha quedado estrecha en la práctica y de aquí este nuevo proyecto que consagra la transferencia de las responsabilidades del Ministro para la Salud consagradas por la *Water Act* de 1945 al Ministro para la Vivienda y el Gobierno local.

El artículo merece una lectura detenida, ya que describe la nueva organización de los servicios y autoridades competentes en materia de aguas y estudia algunas de las instituciones principales que integran el nuevo sistema. Así se pasa revista a los *Water Ressource Moards*, a las *River Authorities* y al procedimiento para la obtención y disfrute de licencias para la captación de aguas.

The Municipal Review.

Londres. Marzo 1963.

PAGE, H. R.: *Decimalisation. For and Against.* (Ventajas e inconvenientes de la decimalización.) Pág. 160.

Entre los elementos de aproximación de Inglaterra a las naciones del Continente, cuenta de manera importante su integración en el sistema métrico decimal. El individualismo inglés, su acendrada postura conservadora y un espíritu contradictorio, aun soportado de

modo inconsciente, han hecho vanos cuantos esfuerzos se han dirigido hacia una modernización de los sistemas de cómputo, ricos, variados y complicados, que ha venido manejando.

No cabe resumir en estas líneas un artículo extenso que debe ser visto en su integridad. Cabe sólo decir que se aprecia un movimiento de aproximación más fuerte que los anteriores; pero hay serios obstáculos, aparte de los que supone el ya citado sentimentalismo inglés. Sin ir más lejos, el coste de la conversión es astronómico, aunque la unificación del sistema con el del Continente europeo y con América no produzca, después, sino ventajas. La base del cambio no está determinada. Hay quien piensa en la libra como unidad dividida en céntimos; pero también tiene partidarios la unidad constituida por los 10 chelines actuales, esto es, media libra dividida asimismo en céntimos.

Está previsto un período de transición para el que no es gran problema adaptar las máquinas y computadores actuales a ambos sistemas (el actual y el que se haya de imponer), haciendo más suave el cambio al que indudablemente es necesario dotar de un período de adaptación.

No falta en el artículo un amplio comentario sobre cuanto afecta a las autoridades locales en relación con este problema de la decimalización... que es bastante.

R. C. N.

Die Öffentliche Verwaltung.

Enero 1963.

Núm. 2.

GROSS, R.: *Organisationsgewalt und Organisationsverordnungen.* (Poder de organización y ordenanzas de organización.) Págs. 51 y sigs.

En el presente artículo se estudia, dentro de la situación alemana, el debatido problema de averiguar si las normas de organización son o no verdaderas normas jurídicas. Como es sabido, en el resto de los países continentales ha terminado por aceptarse, especialmente por influjo de la doctrina italiana, el carácter jurídico de estas normas sin perjuicio de abandonar el aspecto no jurídico al estudio del conjunto de disciplinas aplicativas conocido con el nombre de ciencia de la Administración.

Pero en Alemania la situación era diferente, ya que de antiguo se había consagrado la opinión de que estas normas organizativas eran de Derecho constitucional en cuanto a los poderes del Estado, mientras que la organización administrativa quedaba sometida a la esfera no jurídica de actuación del Poder ejecutivo.

Gross ataca el problema partiendo de puntos de vista jurisprudenciales. Así las sentencias del Tribunal Administrativo de Baviera de 20 de enero de 1956 y 30 de marzo de 1960 especifican que en ciertos y determinados casos las normas de organización tienen carácter jurídico. Por primera vez se otorga este carácter a una serie de cuestiones antes excluidas.

Después de examinar la amplitud de la definición jurisprudencial, el autor hace una serie de alusiones a la forma en que había sido tratado hasta ahora el problema por la doctrina. Se recuerda la distinción de Montesquieu entre normas de organización y normas de conducta y se alude también al punto de vista de Jellinek que condicionó toda la evolución de la doctrina en la materia en el sentido de que las normas organizativas no debían ser leyes en sentido formal.

Antes de continuar el estudio se hace referencia a sentencias de los Tribunales de Hesse y Baviera que se pronunciaron sobre la cuestión en el sentido de determinar también cuándo estas normas eran jurídicas. Pero las dos sentencias ofrecen entre sí algunas diferencias en el tratamiento de la cuestión. De ellas se parte para encontrar la causa de las divergencias de criterio entre las ordenanzas jurídicas y las puramente administrativas.

La razón hay que buscarla en la evolución histórica. La Constitución alemana de 1871 estaba inspirada, como todas las de la época, en la mentalidad liberal según la cual sólo era materia jurídica el contenido de las disposiciones que afectaban a la libertad o a la propiedad. A esto debe unirse el dualismo que se estableció entre los dos poderes supremos, Parlamento y Corona, en virtud del cual ésta se reservó una zona de reglamentación bastante extensa entre la que se encontraba la reglamentación administrativa. La Constitución republicana de Weimar mantuvo la situación en sus términos esenciales.

El resto del artículo es un estudio detallado y preciso de la cuestión tal y como se regula en la vigente Ley fundamental. La lectura de toda la publicación comentada es muy interesante por referirse a un punto tan discutido dentro de la disciplina que atormentó durante largo tiempo y atormenta todavía la investigación científica.

Abril 1963.

Núm. 7.

SALWEDWL, J.: *Gedanken zur Fortentwicklung des Rechts der öffentlichen Sachen*. (Consideraciones sobre el nuevo desarrollo del derecho de las cosas públicas.) Págs. 241 y sigs.

En los últimos tiempos se han planteado en Alemania numerosos problemas sobre las cosas públicas que han sido estudiados insistentemente. Entre ellos se encontraban en primera línea los que se producen sobre la nueva legislación de aguas y de caminos, que por su interés científico y las cuestiones a que daban lugar en la práctica han ido recibiendo un impulso cada vez mayor. No obstante, siguen existiendo una serie de puntos oscuros y poco estudiados de las nuevas leyes que afectan a los nuevos conceptos del derecho de las cosas públicas. La nueva reglamentación ha alterado las posibilidades de uso y las necesidades del mismo de tal modo que en una serie de ocasiones lo que antes era algo que podía disfrutarse libremente hoy día está sometido, en cuanto a su utilización, a un verdadero privilegio. El problema en conjunto consiste en saber si el ciudadano tiene libertad para usar las cosas públicas o necesita una autorización estatal.

El problema es de tal actualidad y su solución se ha hecho tan necesaria que el tema de las cosas públicas fue incluido entre los estudiados en el Congreso de profesores alemanes de Derecho público de 1963, celebrado en Munster. En él actuaron como ponentes Werner Weber y Klaus Stern.

Para Weber el punto fundamental de la cuestión es, según el autor, la determinación de cuál es el *status* de las cosas jurídico-públicas en relación con la propiedad privada. Según éste, el concepto de cosas públicas debe construirse sobre una nueva base dogmá-

tica, especialmente en lo referente a las comunes, donde estamos ante una forma arcaica del uso de las cosas públicas. En esta misma línea insistía el otro ponente, Stern. La regulación de las cosas públicas debe hacerse hoy día de acuerdo con las necesidades que se sienten en un Estado social de Derecho. Este concepto, sobre el que se basa todo el ordenamiento jurídico de la República Federal, así como el concepto de Administración prestadora de servicios no pueden por menos de influir en la regulación que se da a las cosas públicas, especialmente a las comunes y a las de aguas, que son las que parecen preocupar más en Alemania. Y naturalmente el uso de dichas cosas públicas debe ocupar en esta regulación un importante papel.

Las consideraciones que se hacen durante el resto del artículo desarrollan lo hasta ahora dicho prestando una gran atención sobre todo a la esfera municipal. Su lectura es interesante para quien se preocupe del régimen jurídico del dominio público estatal o municipal.

Verwaltungsarchiv.

Enero 1963.

Cuad. 1.

VAVPETIC, L.: *Grundsätze des Verwaltungsfahrens in Jugoslawien*. (Principios fundamentales del procedimiento administrativo en Yugoslavia.) Páginas 68 y sigs.

Nos encontramos en éste, como en otros casos análogos, con un ejemplo concreto de la utilidad de la lectura de las revistas alemanas. Hacemos la observación anterior refiriéndonos al hecho de que el artículo presente es uno más entre varios publicados en esta revista sobre los problemas de la Administración y el Derecho administrativo en las democracias populares. No deja de ser interesante estar en posesión de una documentación sobre estos temas, pues a través de ella puede observarse la posición que ocupa la Administración y cómo se articula este Derecho administrativo que no está basado en la idea dominante de frenar al Poder para garantizar la libertad del particular, llámesele a éste, ciudadano, súbdito o administrado.

El artículo que comentamos es una crónica informativa sobre el contenido de la Ley yugoeslava de Procedimiento administrativo de diciembre de 1956 que entró en vigor el 1 de abril de 1957. Se trata de una Ley de Procedimiento que pertenece al grupo de las inspiradas en el más perfecto de los textos sobre la materia: la Ley de Procedimiento austríaca de 1925.

La Ley yugoeslava, que lleva más de cinco años en vigor, tiene la pretensión de regular desde puntos de vista jurídicos la actividad de los órganos de la Administración, recogiendo las más modernas orientaciones sobre la materia. En efecto, su texto, muy amplio y extenso, se encuentra dividido en 303 artículos. La nueva Ley yugoeslava es esencialmente una ley típica procesal. Así regula no sólo los actos administrativos propiamente dichos, sino también los actos previos al procedimiento, así como la serie de relaciones procesales, pretendiendo abarcar todos los problemas de esta naturaleza, contemplándose por tanto el papel de los órganos de la Administración, así como también el de las demás personas (partes, testigos y otros) que intervienen en el proceso. En cambio no contempla la Ley ni las relaciones internas entre los diversos órganos de la Administración, ni el aspecto técnico de la misma.

Después de señalar las diferencias existentes entre esta Ley y las publicadas en otros países después de la guerra, y señalar cuáles son las que contienen elementos semejantes, entre las que se incluye la española de 1958, el autor afirma que no es cometido suyo el examen de las posibilidades de actuación de la Administración en cada país. La tarea que se impone es, por el contrario, examinar cómo las relaciones de la Administración con los particulares están reguladas por el Derecho, como consecuencia del desenvolvimiento de la mentalidad jurídico-administrativa en todo el mundo por la influencia de la actuación del Consejo de Estado francés. La Ley yugoeslava es, según se afirma, un ejemplo concreto del desenvolvimiento de esta mentalidad.

Estas consideraciones se completan con un examen del texto de la Ley, del que, por su carácter expansivo, no damos una referencia más amplia.

M. BAENA DEL ALCÁZAR.