

VII. BIBLIOGRAFIA

SÁNCHEZ (Galo), MIRALLES CARLO (A), GÓMEZ IGLESIAS (A) y LAPESA (Rafael): *El Fuero de Madrid*. Texto, traducción anotada, glosario y estudios jurídico y filológico. Prólogo del CONDE DE MAYALDE. Editado por Ayuntamiento de Madrid, Archivo de Villa. Madrid, 1963. Un volumen de 194 págs., 270 X 207 milímetros.

En 1852, Cavanilles publicó un meritorio trabajo sobre el Fuero de Madrid, incluido en el tomo VIII de las *Memorias de la Real Academia de la Historia*; por vez primera se transcribía y publicaba el Estatuto local madrileño más antiguo, conservado en el códice de fines del siglo XII—muy probablemente—, pieza principal, la más preciada y venerable del rico fondo histórico del Archivo de Villa. Años más tarde (1860), Amador de los Ríos y Rada y Delgado la reproducen en su conocida *Historia de la Villa y Corte*, y Domingo Palacio, buen paleógrafo, la mejora en sus *Documentos del Archivo General de la Villa de Madrid* (1888); mas hasta la edición de 1932, publicada, como esta que intentamos reseñar, a expensas del Ayuntamiento madrileño, el texto no queda definitivamente fijado y su contenido es objeto de algún estudio, que trata de valorarlo y asignarle un lugar dentro de la numerosa serie de los documentos forales hispánicos.

Vamos a fundamentar la recensión en un cotejo entre el contenido

de ambas publicaciones, la de 1932 y la actual de 1963, destacando lo que cada una aporta al conocimiento e historia del célebre Fuero. El excelente prólogo del Conde de Mayalde, denso y sustancioso, establece un útil hilván, que enhebra y recoge los propósitos y los logros de cada colaborador; vale la pena leerlo atentamente, a fin de facilitar nuestro intento.

El conciso y brillante estudio del profesor Galo Sánchez, que abre la serie, da comienzo con atinadas conjeturas sobre el nebuloso origen de los derechos locales durante la época de la Reconquista y su integración en los Fueros municipales; la génesis de tales Fueros y las diversas etapas de su redacción, originadas por las posibles agregaciones, que pueden proceder, bien de normas dimanadas de nuevas costumbres jurídicas, ya de nuevos privilegios otorgados por Reyes y Señores, ora de recientes ordenanzas, prescripciones y acuerdos de los magistrados locales. Los textos forales incluyen, pues, elementos caducos junto a normas vigentes. «El fondo de los Fueros castellanos es un derecho propiamente español, en buena parte derivado, sin embargo, de elementos germánicos. Las corrientes de la literatura jurídica italiana atraviesan también los muros de nuestras viejas ciudades». Estas palabras del autor, sobre todo las incluidas en el párrafo primero, apenas discutidas en 1932, representan la tesis magistralmente expuesta por el maestro Hinojosa en 1910—*El elemento germánico en el Derecho*

español.— Galo Sánchez agrega ahora, en esta edición de 1963, una larga exposición (págs. 29-32) sobre *germanismo* y *fueros*, donde expone el estado actual de la debatida cuestión entre germanistas y romanistas. Las restantes adiciones son de menor monta, puesto que añaden y precisan algún dato nuevo, pero en cierto modo accesorio para nuestra finalidad.

Así, pues, queda en pie toda la indagación incluída en su primitivo trabajo, tan esclarecedora para el conocimiento e historia del Fuero madrileño. Resumámosla. Dentro del tipo de Fueros locales elaborados por los Concejos con la anuencia del Monarca, el de Madrid es el más destacado. Ni breve ni extenso, marca la transición entre ambos tipos, puesto que junto a preceptos de Derecho procesal y penal incluye también ordenanzas concejiles. Tiene aspecto de ser original y no copia de otro alguno; su contenido parece ser «expresión fiel del derecho vivido en la Villa» durante aquella época. Su influjo sobre otros cuadernos forales, dado el estado actual de las investigaciones, parece ser nulo.

Aparte de la grafía, se distinguen desde el punto de vista del contenido dos partes, perfectamente diferenciadas. Una, que comprende las rúbricas I-CIX, forma el Fuero propiamente dicho, denominado *Fuero viejo*, y sus normas son las propias de la fase germánica de nuestro Derecho: declaración de la enemistad pública o privada, venganza de sangre, etc.; la segunda comprende las ocho adiciones (CX-CXVII), entre ellas la CX, denominada *Carta del otorgamiento*, la más amplia e importante de todas, y que alude al efectuado entre el Monarca Alfonso VIII y el Concejo madrileño.

Aquí las penas son únicas y más duras, impuestas por el Poder público, y el delito se persigue aun sin acusación particular; refleja, por consiguiente, un estado de derecho más moderno que el anterior. Las otras siete adiciones (CXI-CXVII) son acuerdos y normas del Concejo, establecidas generalmente por el mismo en unión de las autoridades municipales. Por último, en cuanto a la fecha generalmente aceptada para el Fuero viejo, la de 1202, bien podría referirse al contenido de la rúbrica IV a cuyo margen figura, o bien a la de una copia. Lo que sí queda completamente probado, dada la argumentación aducida por el autor, es que el Fuero viejo puede fecharse dentro de los años del reinado de Alfonso VIII (1158-1214); que la *Carta del otorgamiento*, bien que posterior al 1202, corresponde al reinado del mismo Monarca; y que las restantes adiciones pertenecen a los reinados del propio Alfonso VIII y al de Fernando III. Finalmente, la vigencia del Fuero de Madrid alcanza los finales del siglo XIII, a pesar de las repetidas concesiones del Fuero Real, efectuadas por Alfonso X y Alfonso XI.

La transcripción del único manuscrito existente, conservado en el Archivo de Villa, es fiel y esmerada, sin que por ello la técnica paleográfica impecable del profesor Millares Carlo omita facilitar su lectura y comprensión. Para ello ha huído de arbitrariedades, puntuando a la moderna, utilizando letras mayúsculas y colocando entre paréntesis rectangulares las letras suplidas y las equivocaciones manifiestas de los copistas. Las notas, también de índole paleográfica, registran las particularidades del manuscrito. Finalmente, la descripción del códice es comple-

ta: múmero desde antes del siglo XVIII —falta el segundo cuaderno de los cuatro de ocho hojas que originariamente lo integraban—, cabe darse alguna cuenta de lo perdido gracias al pequeño índice inserto en una de sus guardas; en su actual estado y tras las agregaciones mencionadas consta de veintiséis hojas de texto, más cuatro de guarda; escritura gótica del siglo XIII, de manos distintas, notas marginales en cursiva, etc. El texto transcrito va ilustrado en la edición de 1963 con cuatro espléndidas reproducciones, a todo color, de los folios más característicos y representativos, a fin de que puedan apreciarse los tipos de letras, el colorido de las tintas, la disposición y la caja de la escritura y otras particularidades. Nótese también las huellas de la diestra restauración a que el códice fué sometido, hará unos doce años, en el laboratorio de restauración del propio Archivo de Villa; ha quedado completamente saneado y fortalecido, como cabe comprobar a simple vista, sin más que cotejarlo con la edición facsímil incluída en 1932.

Es indudable que serían contados los poseedores de la edición de 1932, o bien sus lectores o consultantes ocasionales, para quienes el texto transcrito e inserto en ella estuviera a su alcance. Incluso a un versado medievalista, profundo conocedor de los hechos históricos nacionales y locales, de las instituciones y del lenguaje de la época, siempre se le escaparían los detalles relativos a la topografía de la Villa y sus arrabales, la identificación de los términos del alfoz, o bien algunas de las particularidades referentes a la vida cotidiana, indispensable todo ello para la comprensión total del texto. La traducción, ampliamente

anotada, del Archivero de Villa, señor Gómez Iglesias, aparte de ser la aportación más extensa, es también la novedad más útil e interesante de la edición que reseñamos.

La versión se ajusta fielmente al texto original, sin mengua alguna de su cabal inteligencia para toda persona medianamente práctica en estos estudios. Contribuyen a ello los recursos propios de todo buen traductor de textos arcaicos, su dominio de la sintaxis, el conocimiento de la historia semántica de las palabras, puestos de manifiesto por el autor, verbigracia, en sus notas 34, 143, 194 y 171—curiosísima—, referente al *querulo* del CX, 5. Y, ante y sobre todo, el ingente, el abrumador comentario, que abarca todas las circunstancias históricas de lugar y tiempo relativas al Fuero madrileño; algunas notas son, en verdad, auténticos artículos, como la referente a la Alcantarilla de San Pedro (nota 132). En lo sucesivo ya no constituirá una pesadilla la catastrata de topónimos contenida en la rúbrica XL sobre ejidos y abrevaderos, se sabrá que la mentada alcantarilla fué el primer viaducto madrileño, que salvaba la barranca de la calle de Segovia; ni se podrá repetir, copiando a Mesonero y compañía, que el Fuero de Madrid habla de un palacio material (nota 144). Las funciones del *senior* de Madrid, las clases de monedas y tantas otras cosas están recogidas en estas doscientas diez valiosísimas notas.

Sobre la lengua del Fuero—romance llano levemente latinizado hasta el par. CIX; la C. del O., rúbrica CX, latín con formas romanizadas, y el resto casi siempre en romance—escribió para la edición de 1932 una nota juvenil, más bien una breve introducción a su Glosa-

rio, el hoy profesor y prestigioso académico de la Lengua española señor Lapesa. Nada mejor que reproducir las escuetas palabras del Conde de Mayalde sobre el estudio actual: «El trabajo de ahora es un estudio, espléndido y completo, sobre el lenguaje del códice, que abarca todos sus aspectos y matices: la determinación del estadio lingüístico reflejado dentro de la evolución de la prosa romance más arcaica; el hibridismo, o sea la alternancia de formas latinas y romances; los problemas de la grafía, es decir, la transcripción vacilante de los fonemas romances propios de la época, así como aquellos correspondientes a la evolución fonética de vocales y consonantes; los abundantes mozarabismos acusados, sobre todo, en el desarrollo de las consonantes, así como los escasos dialectalismos leoneses y aragoneses, patentes en la morfología; la ordenación de algunos elementos sintácticos. Y sobre todo ello destaca la aguda observación final; de todos modos, el Fuero madrileño concede un margen relativamente pequeño al elemento dialectal no castellano y es una preciosa muestra de expansión con que el lenguaje de Burgos estaba rompiendo la continuidad geográfica entre los romances peninsulares del Este y del Oeste para crear en el Centro una nueva unidad».

Por último, facilitan eficazmente el manejo de la obra actual los índices de rúbricas y el analítico de materias y nombres propios—muy bien concebido y redactado por Gómez Iglesias—, de los cuales carecía la edición de 1932; un índice de palabras, provechoso para filólogos y lingüistas, lo constituye el propio Glosario—intocado ahora por Lape-

sa—, aparte de su específica función semántica.

La presentación tipográfica es soberbia, digna del editor. Papel blanco mate, de consistencia y calidad excepcionales; encuadernación en tela, de grato color gris claro, sobre la que destaca en relieve y fino tono tabaco el título y el sello concejil del siglo XIV, esquematizado con gusto... Algunas decenas de ejemplares, no destinados a la venta, han sido encuadernados en piel roja esmeradamente, con títulos y el mismo sello inciso en oro, filetes y ruedas del mismo color; van numerados y con dedicatoria personal impresa.

En suma, la obra honra al Ayuntamiento de Madrid por su contenido, presentación y la categoría de los colaboradores.

G.

GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo): *La Administración española. Estudios de Ciencia administrativa*. Madrid, 1961. 239 págs.

En la presente obra del profesor García de Enterría se recoge una serie de trabajos del autor (tres prólogos y dos conferencias) bien conocidos por los cultivadores de las Ciencias administrativas. En un brillante prólogo, el autor pone de manifiesto el lazo de unión existente entre los diferentes trabajos incluidos en el libro, que radica en tener por objeto todos ellos temas referentes a la discutida Ciencia de la Administración.

Ahora bien, la obra de que se da noticia enfoca las cuestiones pertenecientes a la Ciencia de la Administración desde una perspectiva estrictamente política, viniendo así a ser una reacción frente a la postura últimamente manifestada en nuestra doctrina—por influencia fundamen-

talmente de los autores norteamericanos—de concebir a la Ciencia de la Administración como un conjunto de técnicas de efectividad y eficiencia, que para García de Enterría presentan siempre un interés marginal frente a una concepción realista de la Administración que se enfrenta con las grandes líneas estructurales de la organización administrativa no asépticamente considerada, sino como realidad política. Así vemos cómo, a través de los diversos trabajos que se contienen en esta obra, la Administración pública es considerada en cuanto «realidad histórica y singular, desde sus orígenes modernos a su situación y posibilidades actuales, hasta llegar, finalmente, a sus exigencias de futuro».

Utiliza, pues, García de Enterría en estos trabajos el método histórico, para llegar al conocimiento profundo de nuestra Administración y considerar las necesidades de revisión estructural que la aquejan en la actualidad; como lo había hecho en el pasado siglo Colmeiro y posteriormente, entre otros autores, Fernández de Velasco y Alvarez Gendín, acude a la Historia como fuente de inspiración y adivinación de soluciones futuras. Y ello porque, conforme nos recuerda S. Royo Villanova, «no es suficiente el estudio jurídico de la Administración pública; hace falta conocer la realidad administrativa, su evolución histórica, las causas y efectos económicos, sociales y espirituales de las instituciones», ya que, como ha dicho Forsthoff, «la comprensión de la Administración presupone el conocimiento de su historia».

El primero de los estudios incluidos lleva por título «Alejandro Oliván y los orígenes de la Adminis-

tración española contemporánea», y sirvió de prólogo a la obra de Oliván *De la Administración pública en relación a España*, en la edición de 1954 preparada por el propio García de Enterría. Esta obra de Oliván, la primera que dentro de nuestra doctrina se enfrenta de un modo sistemático con el estudio de la Administración, es el resultado de la recepción del régimen administrativo francés, por lo que resulta de un valor inestimable, a fin de partir de bases sólidas en el estudio actual de la Administración; por otra parte, la obra de Oliván contiene «en increíble fórmula de adivinación todo el futuro de la Administración española». Sobre la base de estas dos ideas hace García de Enterría el jugoso comentario de la obra que prologa, que le lleva a efectuar unas interesantes observaciones acerca del carácter que el Derecho debe presentar como «técnica de procuración de unos fines y no simplemente como ciencia de la realidad basada en la observación y en la abstracción lógico-inductiva».

El segundo estudio que integra el libro de que damos noticia lleva por título «Estructura orgánica y Administración consultiva», y fué publicado inicialmente como prólogo a la traducción española de la obra de J. D. Mooney *Principios de organización* (Madrid, 1958). Se encuentra dividido en dos partes; en la primera—y teniendo en cuenta que con la obra de Mooney la Colección «Estudios de Administración», del Instituto de Estudios Políticos, inicia la publicación de monografías sobre aspectos no jurídicos de la Administración—analiza el fenómeno de la «reviviscencia de la llamada Ciencia de la Administración», hecho demasiado importante

en nuestra época para que el estudio no le preste la debida atención.

En la segunda parte, y como una de las muchas sugerencias de la obra de Mooney, estudia García de Enterría de forma brillante el principio de *staff ans line*, como criterio de concebir la Administración consultiva propio de los países anglosajones, opuesto a la concepción tradicional de Administración consultiva de los países de régimen administrativo, y con el cual se salvan muchas de las limitaciones e inconvenientes que presenta el sistema napoleónico de Administración consultiva. La importancia y actualidad de estas consideraciones queda claramente destacada si tenemos presente que en fecha todavía reciente este sistema de Administración consultiva ha tenido aplicación en nuestra Administración pública a través de las Secretarías generales técnicas de los Ministerios civiles, generalizadas por el artículo 19 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado.

Con el título «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», reproduce el profesor García de Enterría un trabajo originalmente aparecido como «Estudio preliminar» a la traducción española de la obra de B. Chapman *Los Prefectos y la Francia provincial* (Madrid, 1959).

Sobre la base del Derecho comparado, estudia García de Enterría la evolución experimentada en España por la figura del Gobernador civil, poniendo acertadamente de relieve cómo el origen común y «el paralelismo entre Gobernadores civiles y Prefectos se ha perdido en partes sustanciales y no dista ya

de ser otra cosa que una tradición académica que viene repitiéndose por simple inercia». El Prefecto francés, como es sabido, «ha llegado a ser el tipo mismo del administrador profesional superior», mientras que, por el contrario, «nuestro Gobernador civil no ha superado la fase de su configuración como agente político, no ha logrado, en consecuencia, profesionalizarse, y su supremacía sobre los funcionarios especializados no ha pasado de ser una supremacía política».

Teniendo presente esta concepción del Gobernador civil, a pesar de la Ley de Presupuestos de diciembre de 1957 y del Decreto de Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958, en los que parece predominar la idea de un «retorno a las fuentes»—tendencia que García de Enterría estima desacertada—, propugna el autor como soluciones de positivo valor el desarrollo de la Provincia como ente local y el aumento de sus funciones mediante adecuadas fórmulas colaborativas con el Estado y fundamentalmente a través de las oportunas delegaciones de éste en los entes locales; y como segunda fórmula alternativa de que nuestra Administración dispone frente al sistema prefectoral estricto—y por la que se inclina abiertamente García de Enterría—indica la «regionalización económica», debido a que algunos servicios, por extensión y coste, exigen un planteamiento y gestión a nivel supraprovincial; ello le lleva a afirmar, a modo de conclusión, que «una conjugación inteligente de esta fórmula regionalizadora sistemáticamente aplicada, con la fórmula de la actuación delegada por las Diputaciones, permitiría resolver de forma no sólo original, sino, lo que importa más, eficaz y

profunda, el importante problema, irresoluto aún, de nuestra Administración periférica, sin necesidad de caer en el modelo prefectoral francés, que es la salida a que parece querer apuntarse», concentrándose por otro lado en los Gobernadores civiles las funciones políticas tradicionales.

Estimamos que en estas ideas de García de Enterría se encuentra base más que suficiente para pensar seriamente en ir a una verdadera reforma estructural de nuestra Administración local—gubernativa y autárquica—, representando por tanto una contribución inestimable.

El cuarto estudio, sobre «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», es el texto de la conferencia pronunciada por el autor en el castillo de Peñíscola, en el Primer Curso de «Problemas políticos de la Vida local», organizado por el Instituto de Estudios Políticos y la Delegación Nacional de Provincias, en septiembre de 1960.

En este estudio, que es ciertamente complemento y ampliación del anterior, vuelve a plantearse el autor, desde otra perspectiva, el delicado problema de nuestra Administración periférica, inclinándose como solución técnica, en la que radica a su juicio todo el futuro del Régimen local, por el sistema de «poderes participados o compartidos entre el Estado y los entes locales», a imitación del Régimen local inglés, en «que el Estado actúa en el territorio a través de los entes locales y que éstos aportan a esta actuación su propia libertad de determinación».

Las ventajas de esta técnica de articulación entre el Estado y los entes locales supondría, como obser-

va el autor, la agilidad de gestión, el conocimiento real y efectivo del territorio y sus necesidades, el control político directo, la incorporación efectiva de la población a las tareas del Estado, la economía burocrática, etc.

El último trabajo que comprende este interesante libro del profesor García de Enterría lleva por título «La organización y sus agentes. Revisión de estructuras», y recoge el texto de la conferencia pronunciada en la Ciudad Condal en mayo de 1960, dentro del ciclo organizado por el Instituto de Estudios Políticos en aquella ciudad, bajo el título general «La Administración pública y el Estado contemporáneo», conferencias que han sido publicadas por dicho Instituto en la Colección «Estudios de Administración» (Madrid, 1961); en un volumen del que ya se dió cuenta en esta misma REVISTA.

Va a exponernos magistralmente en este estudio las necesidades de revisión estructural que aquejan a la Administración española en el momento presente y fundamentalmente las que se derivan de la insuficiencia radical de los sueldos del personal al servicio de la Administración, que han originado las fórmulas patológicas de organización burocrática que denomina *prebendalismo* o *feudalismo prebendario*, en el sentido de Max Weber—es decir, aquellas fórmulas patrimonialistas de organización, como es el régimen de remuneración por las llamadas tasas—y *parasitismo*, o sea «la presencia puramente parasitaria de los funcionarios en la organización, con fórmulas típicas y notorias como el absentismo, la reducción de la jornada y del calendario laboral, la multiplicidad y compatibilidad de

funciones públicas y de éstas con funciones privadas».

Las consideraciones expuestas por el autor le permiten afirmar que es necesario «emprender un esfuerzo de replanteamiento de las bases orgánicas más profundas de nuestra Administración», separando rigurosamente la organización de sus agentes, «desfeudalizando y profesionalizando a los distintos cuerpos funcionariales, en los cuales tantas virtudes positivas anidan, por otra parte».

Podemos sinceramente congratularnos de la notable aportación que García de Enterría hace con este libro, agudo diagnóstico, sumamente valioso, en orden a una auténtica reforma de las estructuras de nuestra Administración, que sea verdadera y profunda, evitando con ello, como señala el propio autor, que pueda desacreditarse ante la opinión pública la bandera de la reforma administrativa.

J. L. V. V.

DÍAZ DE LA RIVA (Angel) y GUERRA-LIBRERO (Gumersindo): *Montes municipales, públicos en general y de particulares*. Municipalía. Madrid, 1963.

La bibliografía sobre regulación jurídica de los montes es, en España, incomprensiblemente pobre. No se ha intentado todavía escribir una obra sobre Derecho forestal español y, aún mejor, sobre Derecho forestal simplemente, con amplia referencia a la legislación comparada sobre la materia. Esto hace doblemente valioso todo trabajo que signifique un paso más en el camino hacia la consecución de esa meta tan ansiada y necesaria. Publicada la Ley de Montes de 1957 y logrado un trata-

miento jurídico completo de la materia forestal con el Reglamento de 22 de febrero de 1962, era necesaria una obra que, junto al texto reglamentario, nos ofreciese la glosa aclarativa y orientadora, acompañada de la necesaria mención de otros textos legales y reglamentarios concordantes de las opiniones de los tratadistas y de la doctrina jurisprudencial oportuna. Esta es la labor que con gran acierto en la selección de citas de obras científicas a que se hace referencia, y paciente búsqueda de disposiciones vigentes complementarias y de sentencias de los Tribunales, que iluminan al interpretar su alcance cada precepto legal, han realizado, con este grueso volumen que nos ofrece Municipalía, los señores Díaz de la Riva y Guerra-Librero.

Se trata, por tanto, de una obra que pone a nuestra disposición el Derecho positivo español sobre montes, sistematizado en torno al vigente Reglamento, cuyo articulado se inserta, debidamente comentado, concordado y aclarado con la oportuna cita de las opiniones de los autores y de la orientación de la jurisprudencia, sin omitir ninguna referencia necesaria a disposiciones de otras leyes y reglamentos vigentes, complementarios o aclaratorios.

Como apéndice se inserta la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, ofreciéndonos de este modo la regulación básica en su propia unidad y texto.

El índice de autores y el alfabético y general de materias que figuran en las últimas páginas del libro permiten una búsqueda fácil del precepto necesario y del comentario indispensable y acrecientan la utilidad de esta obra, que enaltece a sus autores.

J. L. DE S. T.

CONFÉRENCE MONDIALE DES ADMINISTRATIONS LOCALES: *Relations publiques dans l'Administration locale*. Union Internationale des Villes. 1962. 56 págs.

Otra de las publicaciones de la Conferencia Mundial de las Administraciones Locales, celebrada en Washington del 15 al 20 de junio de 1961.

El libro contiene un breve prefacio del Secretario general de la Unión Internacional, y cuatro capítulos titulados «Aspectos generales», «Funciones, organización y métodos», «Debates», «Resumen y conclusiones».

La primera parte se compone de dos trabajos: «Las relaciones públicas en una democracia», por M. Hans Riemer, y «Las relaciones públicas en la Administración local», por Mme. Lee K. Jaffe, Directora de Relaciones Públicas de la Autoridad del Puerto de Nueva York.

La segunda parte se compone de tres trabajos: «Las actividades de relaciones públicas en Munich», por su Alcalde, el Dr. Hans-Jochen Vogel; «Objetivos y resultados de las relaciones públicas», por M. Lee S. Corter, profesor adjunto de Ciencias políticas de la Universidad del Estado de Pensilvania, y «Las actividades y los medios de las relaciones públicas», por M. Abe S. Rosen, representante adjunto de Filadelfia.

De todos estos cortos trabajos el más interesante es sin duda, junto con el de Mme. Lee K. Jaffe, en el que se teoriza sobre la esencia de las relaciones públicas como el primer deber de una democracia y se exponen las realizaciones en tal sentido de la Autoridad del puerto de Nueva York, el desarrollo que el Alcalde de Munich realizó ante el Con-

greso de las actividades de relaciones públicas desarrolladas por su Ayuntamiento durante el ejercicio 1960-1961, que pueden servir de sugestivo índice para cualquier Ayuntamiento de similar importancia.

Por lo demás, la obra que nos ocupa es de utilidad limitada, aunque cierta.

S. ORTOLÁ NAVARRO.

ATTI 1.º CONGRESSO DI DIRITTO FLUVIALE E DELLA NAVIGAZIONE INTERNA. Dott. A. Giuffrè, Editore. Milano, 1962, XVI + 420 págs.

Durante los días 16 a 18 de octubre de 1961, y bajo los auspicios de la *Camera di Commercio, Industria e Agricoltura* (Venecia) y de la *Unione Navigazione Interna Alta Italia* (Venecia), se celebró en dicha ciudad el primer Congreso de Derecho fluvial y de la Navegación interna, cuyas sesiones y ponencias se recopilan en este libro que ahora comentamos. En él, tras de dedicar las primeras XVI páginas a la presentación y relación de los participantes, organizadores y programa de actividades, y 166 a la documentación completa de las sesiones del Congreso, se publican también las relaciones y comunicaciones que tuvieron lugar en el mismo.

El profesor Feliciano Benvenuti se ocupó de «El demanio fluvial»; el doctor Mario Matteucchi disertó sobre «La unificación del Derecho de la navegación interna y la aportación del Instituto internacional para la unificación del Derecho privado»; el profesor Giorgio Berlinieri habló de «La colisión de naves de navegación interna con particular referencia a la Ley regulado-

ra», y el profesor Enzo Volli, de «La policía encargada de la navegación interna».

«La jurisdicción», fué el tema a cargo del abogado Gualtiero de Marco; el ingeniero Luigi Pavanello se ocupó de «La utilización de las aguas públicas para otros usos distintos de la navegación», y el profesor Gustavo Sarfatti de «La legislación actual del transporte fluvial y la competencia directiva de las vías navegables», mientras los profesores Eugenio Spasiano, Plinio Manca y Sergio Ferrarini se ocupaban, respectivamente, del remolque, las averías comunes y el seguro en la navegación interna.

A cargo del profesor Roberto Sandiford corrieron las disertaciones sobre «Las convenciones y problemas internacionales en materia de navegación fluvial» y «Los problemas jurídicos de las poluciones de las aguas internas». El abogado Antonio Cardone se ocupó de «Los transportes fluviales y por canales en el ámbito de la Comunidad Económica Europea.—Normas que los disciplinan.—Necesidad de acelerar con la realización de una política común el proceso de armonización de tales normas».

«Las empresas comunes internacionales» fué el tema de la disertación del profesor Angelo Piero Sereni; el abogado Carlo Adorno trazó las «Líneas generales para una convención de navegación interna italo-suiza», mientras que el doctor Paul Graff se ocupó de «El contrato de transporte de mercancías en navegación interna» y el abogado Roberto Tognazzi habló de «La clasificación de las redes navegables de la Alta Italia y las modernas exigencias de la navegación interna».

Como todas las publicaciones aná-

logas, se trata de trabajos de contenido heterogéneo y valor desigual. Aunque los principales temas se dedicaron, como puede verse, a la navegación fluvial, también se estudiaron otros aprovechamientos de las aguas de los ríos o, como el profesor Sandiford, el vertimiento de residuos nocivos en ellas.

La publicación puede revestir, dentro de la limitación del temario, positivo interés en España en el momento en que se halla sujeta a revisión nuestra tradicional legislación de aguas, y el interés se acrecienta en tanto que carecemos en nuestro Derecho casi en absoluto de publicaciones y estudios que se refieran a los problemas en que este libro abunda.

S. ORTOLÁ NAVARRO.

GARGIULO (Ugo): *I Collegi amministrativi*. Editorial Dott. Eugenio Jovene, Nápoles, 1962, 369 páginas.

Divide el autor la obra en siete capítulos, desarrollando cada uno de éstos en diversos epígrafes. En el primer capítulo nos da a conocer el fenómeno colegial desde el punto de vista empírico y del Derecho. Indica que la investigación histórica es sumamente útil para indagar las diversas formas que el fenómeno asociativo ha tenido en el transcurso de la historia desde los tiempos más remotos: es decir, las formas histórico-naturales, de la familia a la *gens*, de la comunidad de tierra y ciudad a la tribu, a los Municipios, a los pueblos, en fin, a los Estados modernos, y las diversas formas voluntarias de asociación colegial, como corporaciones religiosas, sociedades comerciales, etc.

A juicio del autor, la investigación histórica es esencial y básica en el estudio del fenómeno colegial en sus diversas manifestaciones. Esta investigación ha servido de base al autor para desarrollar su trabajo. Limita su estudio al Derecho administrativo.

En el capítulo segundo analiza la estructura y funcionamiento desde el punto de vista histórico de los colegios. Ya en el Derecho romano el colegio encontró un terreno fértil en la figura jurídica del condominio. Surgen también asociaciones, que dan estructura diversa a los colegios que como consecuencia de su formación aparecen. El colegio se refería no a la persona jurídica, sino a la asamblea de asociados. Examina el autor las diversas formas de colegios que se han examinado desde la época de los romanos con un gran conocimiento histórico de la materia. Alude a los colegios que surgen en el ordenamiento de la Iglesia y en la legislación local.

En la Edad Media la colegiación apenas se manifiesta, debido al poder soberano que va asumiendo el Estado y a que como consecuencia de ese poder carismático los colegios no tenían apenas ocasión de manifestarse.

La evolución histórica la resume el autor en tres apartados distintos: una primera aplicación tuvo lugar, como antes se dijo, en la comunidad del derecho de propiedad en la que varios eran cotitulares de un mismo derecho. Otra aplicación la tuvo en la colectividad asociada, donde el colegio asumió una estructura diversa en relación con el fenómeno asociativo. Otra tercera aplicación del colegio la tenemos en la organización de las personas jurídicas públicas.

En el tercer capítulo se refiere el autor a los colegios y a los cuerpos que eligen los mismos. Concibe al colegio como una reunión de personas organizadas con el fin de formar y manifestar una deliberación. No se puede aplicar este concepto a las personas que eligen el colegio. El colegio es una institución. Se estudian en la obra los reglamentos de los colegios y su fundamento jurídico. Establece el autor los aspectos característicos del colegio, que deben considerarse como esenciales en el mismo para que sea considerado como una institución: son la unidad de tiempo y de acto, la existencia de relaciones entre los componentes del colegio y su relevancia jurídica, y las atribuciones de los miembros del colegio. Con respecto al cuerpo electoral del colegio el autor distingue dos especies: los cuerpos electorales que eligen a sus miembros institucionalmente, y aquellos cuerpos que los eligen ocasionalmente.

En el capítulo cuarto nos habla el autor de las diversas clases de colegios. Definida la noción de colegio, cree el autor conveniente describir sus diversas clases. Se refiere el autor también a los derechos de los colegiados, a sus obligaciones y a la competencia de los colegios según el desarrollo de sus funciones. Para el autor la competencia judicial es incompatible con la jerarquía; la una excluye a la otra. Aquélla consiste en una competencia exclusiva del colegio, en una competencia reservada.

Individualizada la noción de colegios en sus aspectos más característicos y precisado que el colegio, como comunidad orgánica, y la liberación, como voluntad unitaria en la que los diversos votos se fun-

den, son dos nociones correlativas, inseparables, cree el autor conveniente en el capítulo quinto estudiar el funcionamiento de los colegios. Primeramente estudia la figura del presidente del colegio, que es examinada desde el punto de vista de su nombramiento y de sus atribuciones. Pasa después a examinar la convocatoria del colegio. Define la convocatoria como el mecanismo por medio del cual los componentes vienen a participar en el procedimiento colegial, y de esta forma los colegios pueden discutir y votar los diversos acuerdos. Cita el autor diversas reglas para que la convocatoria sea correcta. La primera de ellas es que la convocatoria, en aplicación de la autonomía colegial, debe ser solicitada por aquellos que forman parte del colegio, esto es, por el presidente o por los componentes. Como segunda regla nos dice que el acto de fijar la convocatoria es de la competencia exclusiva del presidente, aunque la misma venga solicitada por los componentes del colegio. Como tercera regla nos dice el autor que el acto de la convocatoria debe contener la fecha y el orden del día de la reunión. Si la convocatoria se debe a iniciativa de otro, deben indicarse en la misma estos extremos. También debe decirse si se trata de primera o segunda convocatoria, o si es una convocatoria ordinaria o extraordinaria; si la convocatoria fuera de urgencia, se precisarán los motivos. Como cuarta regla nos dice el autor que la convocatoria debe indicar el día y hora en que debe celebrarse la reunión.

Pasa el autor después a examinar la participación de los componentes del colegio en las reuniones que los colegios celebran. Se refiere

a la legitimación para acudir a estas reuniones y a la participación activa en las mismas. En su aspecto negativo la participación puede tener dos modos de manifestarse: la ausencia a la reunión o la abstención en el momento de votar.

Relacionado con el aspecto activo y de participación en las reuniones del colegio está el principio del número legal que se ha de exigir para que la reunión se celebre y los acuerdos que en ella se adopten tengan validez legal. El autor hace unas consideraciones generales sobre la mayoría simple y la mayoría cualificada.

En el estudio del funcionamiento de los colegios el autor estudia en el epígrafe quinto la discusión, que es una fase esencial del procedimiento deliberativo. La discusión consiste en el examen que tiene por objeto la propuesta; se trata de hablar sobre aquello que ha sido objeto de estudio por figurar en el orden del día. A través de la discusión se pueden ver los motivos favorables o contrarios a la resolución del punto tratado. Va trazando paso a paso los momentos en que la discusión se desarrolla. Terminada la discusión general el autor nos habla de la discusión particular que atañe a extremos concretos de la propuesta.

Finalmente en el epígrafe sexto el autor nos habla de la votación. El aspecto más característico del funcionamiento colegial consiste en el voto que el colegio expresa sobre la propuesta definitivamente reelaborada como consecuencia de la discusión. El voto es la indicación de la solución que el colegio adopta y constituye una fase esencial y última del procedimiento deliberativo. De esta forma se expresa la voluntad del colegio. En el voto se

distinguen las normas que disciplinan la manifestación de cada voto de los componentes del colegio, y las normas que disciplinan los criterios según los cuales los mismos votos se unen y fusionan formando el acto colegial. Cerrada la discusión se pasa a la votación. El autor nos indica los sistemas de votación: oral o secreta, y los criterios previstos en el ordenamiento jurídico, para unificar los votos. Habla también del escrutinio y de la proclamación del acuerdo adoptado que da lugar al acto colegial.

Por eso el capítulo sexto de la obra trata del acto colegial. Examina su noción y estructura. Su posibilidad de individualización y sus caracteres jurídicos. Distingue el acto complejo del acto colectivo y del acto colegial. En el epígrafe segundo de este capítulo estudia el autor la deliberación y la decisión. Nos indica el criterio para clasificar el acto colegial, y analiza éste como categoría estructural.

Finalmente en el capítulo séptimo examina el autor los vicios de los actos colegiales, distinguiendo minuciosamente las diversas clases de vicios, de forma y fondo, que puede tener el acto colegial. En el párrafo segundo se refiere el autor al problema de la impugnación del acto colegial por parte de los componentes del colegio y de los lesionados por el acuerdo emanado como consecuencia de ese acto colegial.

El último problema que examina el autor es el de la responsabilidad. Para este autor tiene aspectos diversos según se considere la responsabilidad con referencia al colegio, considerado como órgano, o más bien se refiera al ente del que el colegio es órgano, o bien se trate

de cada uno de los componentes, considerados como individuos, aludiendo así, en el primer caso a las relaciones entre el ente y los terceros, en el segundo a las relaciones entre los componentes y los terceros, y en el tercero a las relaciones de los componentes y el ente. Estudia el autor la responsabilidad en las diversas formas a que anteriormente hemos hecho referencia.

Se trata de una obra exhaustiva en materia de colegios administrativos. Dada la estructura de nuestros Municipios y el funcionamiento de sus órganos colegiados, como es el Pleno y la Permanente, consideramos de gran interés el estudio o al menos la lectura de esta obra porque, sin duda, abre amplios horizontes a los técnicos y personas interesadas en la mejor marcha y desarrollo de los órganos colegiales de nuestra Administración central y local.

FRANCISCO LOBATO.

MADDOX, Jr. (Russell W.), y FURQUAY (Robert F.): *State and Local Governments*. Ed. por Van Nostrand Political Science Series, Nueva York, 1962, 712 páginas.

Libro muy completo y totalmente al día, que nos muestra, en apretada síntesis, los principios básicos, las instituciones y las funciones del Gobierno y la Administración a los niveles estatal y local en los Estados de la Unión.

La obra, por otro lado, goza de esa rara cualidad difícil de conseguir en obras técnicas y que consiste en hacer su lectura sugestiva, tanto para el profesional como para el profano que desea obtener una idea clara y eficaz del funcionamiento

to real de las instituciones democráticas americanas.

Comienza este completo trabajo dibujando las líneas del desenvolvimiento histórico de las hoy instituciones básicas en los Estados federados y a la vez en sus diferentes regímenes locales. Se analiza así el impacto que en dichas instituciones supuso el cambio del estatuto colonial al Estado soberano e independiente de la metrópoli que la Federación comportaba.

A continuación, y en sucesivos capítulos, los autores, ambos profesores asociados en Ciencia política de la Universidad de Oregón, se ocupan de los siguientes temas: En primer lugar exponen el esquema de las relaciones intergubernamentales entre la Nación, la Federación y los Estados que la integran, para pasar después al estudio y exposición de las distintas Constituciones de los Estados de la Federación. Hemos de decir que en esta parte de la obra, la estadística contribuye en gran manera al planteamiento del problema y a su resolución. La obra nos ofrece una completa colección de datos sobre cuál ha sido la vida y suerte de las distintas Constituciones americanas.

Los capítulos cuarto y quinto se ocupan de la exposición comparada, valga la expresión en este caso especial, de la organización y funciones del poder ejecutivo en los distintos Estados y a través de sus respectivas Constituciones. La figura del Gobernador del Estado es la más destacada y se profundiza en su exposición, así como en la de lo que los autores denominan función ejecutiva y que comprende *in genere* el cuidado para que las leyes se cumplan correctamente. Como aspectos subordinados de este conte-

nido general, citemos las facultades de nombramiento y separación de funcionarios, las funciones presupuestarias y financieras, preparación de proyectos de ley y toda la gama de problemas planteados por las relaciones con el Legislativo, el público en general, los partidos políticos y con las otras ramas del Ejecutivo. También se estudian en su competencia y funciones otros puestos del Ejecutivo, tales como el Subgobernador, el Secretario de Estado, el Secretario del Tesoro, el Fiscal general, el Superintendente de Instrucción Pública y la figura también relevante del «Auditor» o Interventor general por aproximar el concepto a figura semejante en nuestro ordenamiento jurídico.

La organización de los Estados gira en torno a cuatro tipos fundamentales que ya señaló A. E. Buck, el tipo centralizado, que consiste en que los jefes de departamentos son nombrados y separados por el Gobernador, el conjunto de Estados semidescentralizados con algunos cargos elegidos por el pueblo y formalmente independientes del Gobernador; los Estados organizados a base de un fuerte control fiscal en manos del Gobernador y, por último, el tipo más democrático de organización del Estado constituido por el funcionamiento de Comisiones o de Ejecutivo plural, basado fundamentalmente en la idea de responsabilidad colectiva. A pesar de este esquema bastante claro, en la práctica es difícil situar a cada uno de los diferentes Estados en un tipo exclusivamente, pues hay muchos que participan de una diversidad de notas.

En los capítulos sexto, séptimo y octavo se estudia la función legislativa comparada también entre los distintos Estados y los sistemas de

jerarquía de fuentes y de procedimiento legal.

El sistema judicial a través de las manifestaciones típicas que presenta en todos los Estados de la Unión responde a los esquemas clásicos de la Constitución nacional. A efectos de estudio, agrupan los Tribunales en varias categorías: Jueces de paz, Magistrados, Tribunales municipales, Tribunales generales (en cada uno de los distritos judiciales en que se divide cada Estado de la Unión), Tribunales de prueba y Tribunales de apelación. Por último y en la cabeza de la jerarquía en todos los Estados encontramos el Tribunal Supremo. También se ocupan los autores de ofrecernos una completa visión estructural de la selección, formación y funciones de los funcionarios que integran la carrera judicial, así como de las especialidades del sistema de jurados, tan extendido en Estados Unidos.

Como no podía menos de ocurrir en obras de este tipo, se analizan objetivamente los sistemas de electorado y de partidos políticos y grupos de presión, si bien hay que decir que la obra de Maddox y Fuquay no aporta nada nuevo sobre el particular a la bibliografía ya abundante sobre el tema. Los sistemas de iniciativa, referéndum y «recall», justamente famosos, sobre todo este último por lo que ha supuesto como aportación a las técnicas de colaboración y participación de los administrados en el gobierno municipal, son esquemáticamente expuestos siguiendo la línea comparativa que hace muchas veces caer en la monotonía al texto que comentamos.

La parte más interesante de la

obra quizá sea la dedicada a la Administración local y sus problemas. Tras analizar la naturaleza y alcance de los gobiernos locales, estudia las principales entidades que componen la Administración local americana con peculiaridades también en cada uno de los Estados. Los órganos de gestión y sus diversos tipos: el Alcalde (Mayor), el Consejo municipal, el gobierno por Comisiones y el sistema de «Manager».

Estudia por último las unidades locales menores y especialmente el Condado y los denominados Distritos especiales. A las Áreas metropolitanas dedica un extenso capítulo definiéndolas como amplias comunidades sociales, económicas y culturales caracterizadas por un complejo sistema de gobierno y de administración.

Tras analizar el problema de las relaciones públicas entre los diversos entes locales y entre éstos y los Estados, la obra finaliza con la exposición detenida de los principales servicios públicos a que atienden los entes locales: Salud pública, Seguridad, Vivienda, Enseñanza, Agricultura, Transportes y Recursos naturales, Finanzas y Trabajo y Seguridad Social, respondiendo al esquema tipo valedero para todos los Estados.

En resumen, una guía de Administración de los Estados y de la Administración local americana, de fácil consulta y manejo, de carácter descriptivo y objetivo y que simplemente se dedica a exponer las principales virtudes y a señalar algunos de los defectos del sistema democrático estadounidense.

A. DE JUAN ABAD.

VIII. REVISTA DE REVISTAS

a) ESPAÑA:

Documentación Administrativa.

Madrid, Diciembre 1962. Núm. 60.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco: *La acción coordinadora de los Gobernadores civiles*, págs. 9 a 18.

Si la labor de los Gobernadores civiles, hasta hace poco, venía regulada en diversas normas, en la actualidad, aunque también sean distintas la que marcan sus atribuciones, una de ellas, el Decreto de 10 de octubre de 1958, destaca de entre todas, porque la misma regula las atribuciones y deberes de las mencionadas autoridades administrativas.

A comentar su contenido se dedica el autor de este trabajo, no sin antes exponer algunas consideraciones generales.

Es de mencionar, del citado Decreto, las facultades de impulso, fiscalización y orientación de todos los servicios de la Provincia como medio de llevar a cabo una eficaz acción coordinadora respecto de los mismos. Concepto esencial éste, para no hacer ineficaz la realización de un programa decidido y acordado por el Gobierno.

A tal efecto, primeramente trata del ámbito de esta acción coordinadora, indicando que se extiende a la actividad de todos los servicios y delegaciones de la Administración central civil de la Provincia, enumerando hasta dónde se extiende aquélla. Después examina su contenido, tanto general como objetivo, desarrollando, en este último aspecto, cuanto se relaciona con el impulso, orientación y fiscalización.

Finalmente, al tratar del contenido subjetivo, enumera, separadamente, las atribuciones que les corresponde, como sujeto activo y como sujeto pasivo.

GÁLVEZ MONTES, Francisco Javier: *Algunos aspectos sociológicos de la Administración pública*, págs. 19 a 32.

Otro aspecto de interés es objeto de estudio en este trabajo: los psicossociológicos del trabajo administrativo, considerando, para ello, los problemas que plantean los grupos sociales en general, completado con el análisis que hace del mecanismo de éstos en la Administración pública.

Termina esta aportación dando cuenta de las dos vertientes en que se refleja la mecánica del grupo frente a la Administración: la de las relaciones humanas y la de la moral, que estudia por separado.

Enero 1963.

Núm. 61.

GARRIDO FALLA, Fernando: *Necesidad y obstáculos de la reforma de la función pública*, págs. 11 a 36.

En diversas ocasiones se ha dado cuenta en esta sección de diversas aportaciones del autor sobre la materia. Ahora destaca el trabajo realizado, teniendo en cuenta de que la Administración cuenta con más de 400.000 funcionarios, sin contar los pertenecientes a las Corporaciones locales, y de que entre las cuestiones que actualmente se ofrecen al movimiento de la reforma administrativa, tal vez ninguna tenga tanta importancia como la relativa a una reordenación de la materia de personal.

El contenido de este interesante trabajo versa, primeramente, en señalar los defectos del sistema actual, los cuales va enumerando, para precisar, después, las medidas reformadoras, considerando el obstáculo de los «derechos adquiridos» y concretando las medidas a adoptar, que resumimos así:

1.º Creación de un organismo (bu-

rocrático o colegiado) que centralice la política de personal.

2.º Unificación del servicio civil de funcionarios al servicio de los diversos Ministerios, aunque respetando la existencia de los Cuerpos especiales.

3.º Repartición de puestos y funciones entre el Cuerpo administrativo general y los Cuerpos especiales de acuerdo con criterios de racionalidad, y

4.º Centralización en el Ministerio de Hacienda de todas las Cajas especiales con ingresos propios y que actualmente son administradas por los diversos Ministerios y grandes organismos políticos.

GONZÁLEZ DE GUZMÁN, Antonio: *La normalización en la Administración pública*, págs. 75 a 85.

La organización científica del trabajo que del marco de las empresas privadas ha encontrado eco en la Administración pública de diversos países, tiende a incrementarse en los órganos públicos con auge, facilitando múltiples tareas, precisando el alcance de la normalización, conducente a esos fines, el autor, así como las actividades nacionales e internacionales de normalización que pueden interesar a las distintas ramas de la Administración pública y, a tal efecto, cita casos concretos de varios Ministerios.

Seguidamente expone algunos fundamentos filosóficos de la normalización y concluye indicando que su labor de difusión debe ser tenida en cuenta por los Ministerios civiles, como lo han hecho los militares, creando, respectivamente, Servicios de normalización.

ANSÓN OLIART, Francisco: *Las motivaciones en el trabajo administrativo*, páginas 86 a 96.

Al tratar el autor de la motivación en el trabajo, la concibe como una actividad humana, revestida de toda la dignidad que la persona humana lleva consigo y, en consecuencia, no la considera como algo enajenable, según la concepción liberalista clásica, ni como algo ya enajenado, a tenor de la doctrina marxista.

Se refiere, más adelante, al concepto y naturaleza de la motivación y de los

factores que influyen en la misma, tanto sociales como individuales y psicosociales, para destacar, por último, los incentivos positivos, negativos y sustitutivos.

S. S. N.

Municipalía.

Madrid. Marzo 1963.

Núm. 118.

LOBATO BRIME, Francisco: *El Alcalde como ordenador de gastos y pagos*, páginas 122 y 123.

Estima el autor del artículo que comentamos que una de las más importantes facultades del Alcalde es la ordenación de gastos y pagos. Su actividad en este terreno es sumamente amplia, pues aunque el Interventor controla y fiscaliza los gastos y pagos, es el Alcalde quien los ordena.

Se realiza un comentario de las reglas 11 y 18 de la Instrucción de Contabilidad y expone las normas a seguir para realizar correctamente la ordenación de pagos, considerándose que la legislación concede amplias facultades a los Alcaldes para cumplir su función de ordenadores de gastos y pagos, pero también se les responsabiliza de los ordenados indebidamente, haciendo una alusión al artículo 464 de la vigente Ley de Régimen local.

Revista de Administración Pública.

Madrid. Mayo-agosto 1962.

Núm. 38.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, págs. 159 a 208.

El trabajo que vamos a extractar es el texto de la conferencia pronunciada por el señor García de Enterría en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el día 2 de marzo de 1962, dentro del curso «El Poder y el Derecho», organizado por la «Promoción Manuel Ballbé».

Pone de relieve García de Enterría

que todo el suculento tema del Estado de Derecho se convierte para los administrativistas en un conjunto de técnicas concretas y particulares, añadiendo a continuación que no es exacto que una buena Administración pueda sustituir una ausencia de Política o que todo el problema del Estado de Derecho puede ser reconducido, como se ha pretendido, a un problema de justicia administrativa. Expone a continuación esquemáticamente las razones que determinan el resurgimiento de la justicia administrativa, para afirmar que el recurso contencioso-administrativo no está montado desde dentro de la propia Administración y en su propio interés, sino que es un control arbitrado por auténticos jueces, un control jurisdiccional puro y simplemente y, por consiguiente, en interés de los demandantes.

Entrando en la legislación de nuestro país, afirma que cuando en 1952 se dictó el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, los grandes círculos de actuación, inmunes a la fiscalización judicial, eran tres: los actos discrecionales, los actos políticos y los actos normativos o reglamentos, círculo que a continuación va estudiando ofreciendo un examen analítico de la situación actual y de las posibilidades de su reducción.

El trabajo que extractamos termina con la afirmación de que los reductos inmunes a la fiscalización judicial pueden y deben ser eliminados poco a poco.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: *Acotamiento cualitativo de la pretensión contencioso-administrativa y desviación de poder en el sistema español vigente*, págs. 9 a 34.

Da comienzo el artículo del profesor García-Trevijano con la afirmación de que quizá parezca exagerado el decir que los trabajos sobre Derecho procesal administrativo han olvidado en gran parte los puntos neurálgicos de su objeto de estudio. A juicio del citado profesor, el proceso administrativo es un vehículo para satisfacer pretensiones de esta índole, si bien no se puede enfocar un problema procesal administrativo ni con excesiva mirada procesal ni con exclusiva mirada administrativa. Analiza los vicios de los actos administrativos que pueden estar ins-

pirados en error de hecho, por interpretación errónea de una norma jurídica, por simulación fraudulenta de la Administración, y como dice la Ley de la Jurisdicción, «incluso por desviación de poder».

Acto seguido determina el esquema que va a desarrollar, que es el siguiente:

a) Los instrumentos de manifestación de la invalidez de los actos jurídicos son normalmente los mismos: errores, dolo, simulaciones, reservas mentales, violencias, etc. b) Tales instrumentos se encuadran en una categoría general, que se llamará violación de norma, incompetencia o desviación de poder.

Esta trilogía, que, por lo demás, se encuentra improntada en otros ordenamientos, debe ser acogida, si bien a los solos efectos de su terminología.

Salta a la vista entonces que es necesario avanzar un paso más para establecer la conexión, dentro del proceso, con la pretensión, llegándose al resultado buscado: a) Mediante un instrumento de manifestación de la invalidez (el error, pongamos por caso) se llega a b) un vicio del acto administrativo, el cual sirva de base y soporte a c) una pretensión administrativa (constitutiva, declarativa o de condena según los casos).

Y surge inevitable la pregunta: de estos elementos, ¿cuál ha de ser tenido en cuenta a efectos de delimitar el objeto de la litis?, y que inmediatamente estudia con minuciosidad de datos.

A continuación se plantea el problema de la desviación de poder. A juicio de García-Trevijano, se trata de un vicio que afecta única y exclusivamente a la parte discrecional del acto administrativo, y si esto es así hay que partir de lo que sea la discrecionalidad. Afirma también que si se practica la disección de un acto administrativo a efectos de su examen por los jueces se pueden establecer las siguientes fases de cognición judicial:

«1.º Puede estar viciado en cuanto a la competencia, procedimiento y formas. Son vicios primarios del acto. El Juez o Tribunal, si estima que existe alguno de estos vicios, anulará el acto y no entrará en el fondo.

2.º Puede, aun no estando viciado en el aspecto exterior, violar una nor-

ma directa o vinculante. El Tribunal anularía por esta razón.

3.ª Puede, aun no estando viciado por los motivos anteriores, infringir el ordenamiento jurídico en la parte discrecional, bien atacando los principios generales del Derecho en sentido formal o bien los principios materiales de la Constitución, etc. Aquí radica precisamente la desviación de poder.

Se comprende por ello que hablar de desviación de poder en la parte vinculada del acto administrativo es una contradicción».

En su opinión, «la pretensión queda acotada, en cuanto a la *causa petendi* se refiere, por el acto lesivo y los vicios genéricos. Resulta de todo ello que la desviación de poder es un verdadero vicio que imprime carácter al proceso contencioso-administrativo, y como tal, no puede valer simplemente para conseguir una apelación. Procede por esto que se examine cuidadosamente la forma de articularlo y su posibilidad jurídica. Otra cosa será su probabilidad de éxito. Esto queda en manos del Tribunal *ad quem*».

MARTÍN - RETORTILLO BAQUER, LORENZO:

La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de «Daseinsvorsorge», páginas 35 a 67.

En este trabajo se intenta dar una idea del concepto que tiene Forsthoff de la Administración pública como servidora de la idea de «Daseinsvorsorge» y a la consecuente configuración de la Administración como una «leistende Verwaltung». El autor, al plantear el problema de la traducción al castellano de la palabra «Daseinsvorsorge», señala la dificultad de lograr una expresión exacta, pues siempre en la traducción se pierde la exactitud en la expresión. El término «Daseinsvorsorge» es un conglomerado de tres raíces distintas: la palabra «Sorge» significa cuidado, atención, dedicación; el término «vor» es una preposición que encierra la idea de precedencia o anterioridad, ya sea en el tiempo o en el espacio. Antepuesta aquí al término «Sorge», viene a expresar conjuntamente el significado de preocupación, procuración, cuidado preventivo, prevención, etc. La palabra «Dasein», por fin, sirve para denominar la propia existencia humana.

La otra expresión, «leistende Verwaltung», es ya de más fácil traducción, en cuanto que «Verwaltung» significa, como es sabido, Administración, y «leistende» es un adjetivo derivado del verbo «leisten», que quiere decir abastecer, proporcionar. Se trata, pues, de la Administración que abastece, que proporciona, que actúa directamente para poder abastecer y proporcionar bienes y servicios a los administrados. Más tarde concretaremos el exacto alcance del término en cuanto a su acogida por la dogmática jurídico-administrativa. De momento son, pues, suficientes las aclaraciones formuladas que hemos estimado necesarias para facilitar así la comprensión posterior.

Para Forsthoff, el punto de arranque de su doctrina es la observación del cambio de condiciones vitales, experimentado, sobre todo, a partir del comienzo del siglo pasado. Se trata, por lo demás, de una observación obvia y frecuentemente recogida por la doctrina, por lo que se considera que «el Estado no puede ya discurrir únicamente a través de estructuras formales o a través de la simple contraposición, como intento de compensación de excesos, de los diversos poderes o fuerzas, sino principalmente a través de la vinculación o principios jurídicos fundamentales de significación material». Así, el punto central de la posición de Forsthoff es que a la Administración le va a tocar jugar un papel que ha de ser decisivo dentro de la actual perspectiva de la organización del Estado, de un Estado que ha pasado de ser meramente legislador a ser un auténtico Estado administrador. En este punto es donde hay que encajar, a juicio de Forsthoff, la importancia del concepto de «Daseinsvorsorge», señalándose como tópico del mismo la «aformalidad» de dicho concepto, que viene dada por la amplitud de su misma naturaleza. A continuación se hace constar que la «Daseinsvorsorge» se presenta como un fin que asume la Administración pública y cuya feliz realización está garantizada por una serie de mecanismos internos y externos de la propia Administración. Se considera por Martín-Retortillo como el punto culminante de la formulación de Forsthoff, el hecho de que la misma Administración asuma como finalidad específica la consecución de prestaciones vitales.

El autor del trabajo que comentamos termina con las siguientes palabras: «Se ha pretendido recalcar cómo su mérito principal ha consistido en saber interpretar una realidad, latente en ocasiones y más o menos exteriorizada en otras. Su papel ha radicado, en cierto modo, en ser un auténtico alumbrador de un cauce inexplorado que ha sabido reducir a categorías jurídicas. Sabemos, claro está, que el campo conceptual es más limitado que el campo real y que muchas veces los conceptos no alcanzan a agotar todas las posibilidades que la realidad ofrece. De ahí que no pueda pronosticarse cuánto tiempo podrá y deberá seguirse considerando a la Administración pública como una «Verwaltung der Daseinsvorsorge»; lo importante es que hoy es así. Ello no quiere decir, sin embargo, que el jurista no haya de mirar al futuro, cuando precisamente cometido esencial del Derecho es proporcionar los medios necesarios para que ciertos fines puedan trascender la limitación misma de la vida individual. Lo que queremos indicar es que para juzgar la posición de Forsthoff nos interesa de modo primario su presente, su realidad, máxime si se tiene en cuenta que sería necio pretender que hecha realidad tal formulación, se hubiera conseguido una especie de lámpara de Aladino, solución mágica y simplista para todos los problemas. Porque lo que ocurre es precisamente lo contrario. Un enunciado jurídico de este tipo plantea, de modo directo, una serie de cuestiones cuya resolución queda abierta. Una Administración de la magnitud de la Administración de la «Daseinsvorsorge» exige más que nunca una adaptación a las nuevas circunstancias de gran parte de los mecanismos y resortes de la propia Administración. Por aquí radica, además, y por ello mismo, la importancia de la tesis expuesta: poder ser, mediante esa adecuada y correlativa captación de la realidad jurídica, punto de partida para conseguir más tarde ulteriores desarrollos».

ROMAY BECCARIA, José Manuel: *Expropiación forzosa y política del suelo*, páginas 125 a 159.

A juicio de Romay Beccaria, la eficacia y el acierto en la formulación y en el desarrollo de una política de suelo

es, como se sabe, objetivo de suma importancia, porque la solución del problema del suelo urbano está decisivamente vinculada al éxito de los planes nacionales de vivienda y guarda estrecha relación con esos fenómenos de crecimiento de nuestras poblaciones que las variadas técnicas urbanísticas pretenden controlar y dirigir. Aunque en menor medida, también la solución de los problemas de suelo puede ser interesante punto de partida de los planes de desarrollo industrial. Ahora bien, es claro que cualquier línea política de actuación realista y congruente debe partir de un examen previo de la realidad sobre la que trata de influir. Una exposición sintética de la situación creada por el libre juego de las fuerzas sociales en este sector de la realidad económico-social es punto de partida indispensable para el análisis de la política de suelo que se está desarrollando en nuestro país y cuya aplicación da lugar a numerosos problemas jurídicos.

A continuación estudia alguno de estos problemas jurídicos, como son la libertad en el mercado del suelo urbano con los fenómenos a que da lugar; las urbanizaciones aisladas y sus consecuencias. A causa de todos estos problemas se impone la intervención pública en el mercado del suelo, afirmando que la Ley del Suelo es un instrumento normativo y que las prudentes medidas contenidas en su texto tienden a regular un *status* jurídico del pueblo. A su juicio las medidas intervencionistas requieren: imposición de precios justos en la valoración de los terrenos afectados por los programas de urbanización y gestión pública de la empresa urbanizadora, desarrollando ampliamente estos conceptos.

Seguidamente analiza la expropiación forzosa con fines urbanísticos, estimando que la Ley del Suelo ofrece generosa base jurídica para una política expropiatoria. Opina Romay Beccaria que los criterios de valoración establecidos en la Ley del Suelo habrán de aplicarse, según el autor, cualesquiera que sea el órgano expropiante, la causa que legitime la expropiación y el procedimiento empleado. En este sentido, los preceptos legales son terminantes, claros e inequívocos. La Ley del Suelo constituye el estatuto jurídico básico del suelo. Pues bien, su artículo 85 proclama, sin distinguos ni reserva alguna, que «las valoraciones de terrenos se efectuarán con

arreglo a los criterios establecidos en esta Ley». El precepto vincula a todos.

Finalmente se hace un estudio sobre el procedimiento especial de tasación conjunta para la determinación del justiprecio.

A. D. P.

Revista de Derecho Administrativo y Fiscal.

La Coruña. Septiembre-diciembre 1962. Número 3.

CORDERO DE TORRES, José María: *La actualización territorial del régimen local y su repercusión en Galicia*, páginas 407 a 416.

Destaca el autor en primer término que Galicia constituye una región con características peculiares, que implica una particularización de su régimen local, reconocido a ciertos efectos y olvidado en otras ocasiones.

Seguidamente hace unas consideraciones sobre la estructura administrativa territorial, algunos de cuyos principios fueron alterados e indica que si en España la reacción contra las tendencias centrífugas en los cometidos administrativos suele estar ligada a la centralización, los propósitos de fortalecer las autonomías locales en realidad no se han dado.

Trata, después, de la Provincia y el Municipio y dice que una y otro se han quedado pequeños. En cuanto a este último, agrega que el superurbano, por la estrechez de sus moldes y el rural porque las numerosas intervenciones le axfisian su desenvolvimiento.

Termina indicando que es preciso escaalonar y distribuir bien las tareas tan múltiples que exigen un tratamiento no uniforme.

SANDOMINGO, Teodoro: *Las Haciendas municipales en Galicia*, págs. 417 a 450.

Se inicia este trabajo señalando el autor el perfil de la entidad y sus características, a la vez que expone las

diferencias entre la conjunción de los elementos constitutivos de las municipalidades y lo que teóricamente entendemos por Municipio.

Señala, más adelante, los rasgos del Municipio gallego, de los que existen 32.984 núcleos, lo que supone, si se atiende a que más de la mitad de la población gallega se concentra en seis o siete ciudades, que el campo está en su totalidad poblado.

Distingue dos clases de Municipios en el desarrollo de su exposición y en relación con la región gallega, los cuales examina, y después trata de lo fundamental de las Haciendas locales, manifestando que de todo el conjunto de bienes municipales, únicamente tienen real importancia como productores de ingreso los de carácter rústico.

Se refiere a continuación a las exacciones municipales, como complemento real y eficiente de las Haciendas locales y termina con el problema de la nivelación.

QUESADA ZATO, Emilio: *Balcón abierto a la reforma de la Administración local*, págs. 451 a 462.

Resume en este trabajo el autor los aspectos más relevantes del Curso de Peñíscola, celebrado en septiembre del pasado año y entre los temas que se considera, destaca el relativo a «Región, Provincia o Municipio», «Actividad económica de los Municipios», «Crédito local», «Papel de las Diputaciones», «Los problemas de los funcionarios locales» y «Haciendas locales».

ALVAREZ CARVALLO, José M.ª: *Atribuciones de Entidad local menor sobre venta de bienes comunales, construcción de un lavadero público, repoblación forestal y nombramiento de guarda*, págs. 463 a 472.

Este trabajo, de contenido múltiple, constituye el dictamen dado por el autor a una Entidad local menor, contestando, con arreglo a Derecho, sobre las preguntas sometidas a su consideración.

S. S. N.

Revista Moderna de Administración Local.

Barcelona. Abril 1963. Núm. 624.

SUBIRACHS RICART, Ignacio: *La vía gubernativa previa a la reclamación laboral*, páginas 98 a 102.

El trabajo que glosamos constituye un estudio del Decreto de 17 de enero del presente año, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del 28 del propio mes, que aprobó el texto refundido del procedimiento laboral. Considera que dicho Decreto tiene gran importancia para las Corporaciones, porque éstas tienen sus prerrogativas que deben defender. A tal efecto, el autor fija fundamentalmente su atención en el artículo 60, que habla de la previa vía gubernativa antes de acudir a la jurisdicción laboral, afirmándose en dicho artículo, que no puede ejercitarse acción contra las autoridades y Corporaciones locales, así en los conflictos individuales como en los colectivos, sin agotar la previa reclamación ante las mismas en la forma prevista en el artículo 376 del texto refundido de la Ley de Régimen local, que se entenderá denegada si no recae resolución en el plazo de un mes en los conflictos individuales y quince días en los colectivos. El problema surge porque el artículo 376 habla de un plazo de dos meses que se han convertido ahora, según este Decreto, en un mes por un lado y en quince días por otro.

Después de otras consideraciones, Subirachs Ricart afirma que, «según la legislación de Régimen local, no se entiende desestimada la reclamación en vía gubernativa hasta pasados dos meses. Según la legislación de Procedimiento administrativo la reclamación queda desestimada por el transcurso de un mes. Según la legislación laboral, la reclamación queda denegada en el plazo de un mes en los conflictos individuales y de quince días en los colectivos», para llegar finalmente a la siguiente conclusión:

«A) El artículo 376 de la Ley de Régimen local debe considerarse vigente porque, por un lado, no ha sido aún revisado ni derogado por el Gobierno, y por otro, porque lo admite la misma legislación laboral.

B) Que esta última legislación, al

admitir tal precepto, no puede en modo alguno modificarlo.

C) Que el procedimiento municipal tiene el rango y categoría de ley, no pudiendo ser modificado por disposición de carácter inferior.

A nuestro modo de ver, hay que concluir afirmando que cuando se trate de Corporaciones locales y se presenta la previa reclamación en vía administrativa o de gestión, tanto si se trata de reclamaciones individuales como de reclamaciones colectivas, hasta el transcurso de dos meses no puede considerarse denegada la petición.

Sería muy conveniente que se dictara la oportuna disposición legal para evitar perjuicios a los empleados y funcionarios municipales, ya que podría alegarse que por haberse producido reclamación laboral sin haberse agotado la vía gubernativa, habían perdido el derecho o habían visto caducada la acción pertinente».

A. D. P.

b) EXTRANJERO:

Revue de l'Institut de Sociologie.

Bruselas. Año 1963.

Núm. 2.

PAMHUYS, H.: *Préparation et intégration des collectivités rurales au développement*. (Preparación e integración de las colectividades rurales en el desarrollo), págs. 359-393.

Entre los que se interesan por los problemas de los países subdesarrollados, nadie constata la existencia de lo que se ha llamado convencionalmente el «círculo vicioso del subdesarrollo». Pues a pesar de los enormes esfuerzos consagrados al desarrollo humano en estos países, raramente se llega a romper este círculo.

El autor se pregunta: ¿Será debido ello al empleo de métodos imperfectamente elaborados o insuficientemente adaptados a los medios humanos a los que se aplican? No es la multiplicación del progreso técnico y económico ni el establecimiento de mejoras materiales entre estos pueblos subdesarrollados lo que hace la sociedad económicamente más progresiva. Es preciso

una transformación activa de los hombres si se quiere llegar a un desarrollo armónico y equilibrado de los factores económicos y técnicos para el desarrollo de estos países.

Estudia el articulista ordenadamente las etapas del desarrollo progresivo de las colectividades rurales. Observa el paso de una fase menos humana a una fase más humana, de un coste menos elevado a un nivel de vida superior. Pasa después en un subepígrafe a estudiar los problemas que presenta la investigación sociológica previa de estos temas. Distingue tres partes. En la primera se refiere al despertar de las poblaciones subdesarrolladas, al paso de un proceso de animación a una preparación más coherente y humana. En la segunda fase estudia la intervención progresiva de las poblaciones. Por fin en la tercera fase se refiere a la integración y desarrollo global de las colectividades rurales.

En un segundo epígrafe estudia la promoción acelerada de los propagandistas del proceso. Estudia los diferentes aspectos que presenta la selección de este personal, su formación, su trabajo, la promoción de guías en todos los niveles sociales que dirijan a las masas de estas entidades rurales subdesarrolladas.

En un tercer epígrafe analiza el autor la integración progresiva de las entidades rurales en el desarrollo. Examina los principios de su encuadramiento, ciñéndose a examinar el principio de unidad, el de continuidad y el de simplicidad. Pasa después a referirse a la célula básica del desarrollo, refiriéndose al ejemplo de Marruecos y al desarrollo de las colectividades rurales en este país. Finalmente analiza las condiciones de implantación de este nuevo plan de preparación y desarrollo de las entidades rurales en el Senegal.

En la conclusión defiende al autor la ineficacia de la concepción de un desarrollo que no se base en un mayor incremento de la personalidad y dotes humanas de los componentes de esa colectividad rural.

Cittá di Milano.

Milán (Italia). Diciembre 1962. Año 79. Número 12.

MORIGI, F.: *Il significato di due inchieste*. (El significado de dos encuestas), págs. 612-621.

Si a los ciudadanos en cuanto seres privados se les plantean determinados problemas, en cuanto forman parte de la vida pública son muchos más los problemas que han de resolver. Es preciso estudiar las leyes e interpretarlas para un desarrollo más armónico de la ciudad. En una palabra, es necesario planificar.

El lema de la Junta Municipal de Milán es conocer para administrar. En Milán se requiere hacer un estudio especial en materia de urbanismo y en cuanto atañe a la acción coordinadora de obras y servicios públicos.

El autor detiene su atención en los problemas que plantea el urbanismo en Milán, especialmente la urbanización de la periferia.

L'Amministrazione Locale.

Roma (Italia). Año 1962. Número 12.

ALLEGRI, A.: *La riforma del sistema tributario*. (La reforma del sistema tributario), págs. 489-491.

Según las declaraciones del ministro de Hacienda, el objetivo de la reforma tributaria en Italia debe ser la justicia; lo que no significa que el sacrificio deba pesar sobre todos los ciudadanos individualmente o en relación a su posibilidad y a su tenor de vida, ni que el sacrificio deba ser proporcional a la ventaja que cada uno pueda tener de la actuación del Estado, ni que deba ser absoluta la proporción entre sacrificio económico y ventaja económica: justicia quiere decir que se deben tener en cuenta estas cosas y muchas otras a fin de que el régimen tributario corresponda a la realidad estructural de la nación en cada momento.

Se inspira la reforma en los siguientes principios y criterios directivos: a) Restablecimiento de la generalidad del deber tributario. b) Anulación de las exenciones que no corresponden al in-

terés público que prevalece. *c*) Disminución del número de exenciones. *d*) Iniciación de estas medidas a partir del comienzo del semestre financiero que siga a la entrada en vigor de los decretos delegados.

MARIANI, D.: *Necessita di un testo completo e definitivo delle leggi in materia locale*. (Necesidad de un texto completo y definitivo de las leyes en materia local), págs. 491-493.

El autor vuelve a escribir sobre este asunto con motivo de un anónimo que se le remitió por un lector acusándole de que era un admirador de todo lo que era nuevo y hostil a todo lo viejo. El articulista opina que no debe destruirse lo antiguo. Concluye que si se quiere mantener el ordenamiento vigente, debe hacerse partiendo del texto único y tratando de armonizarlo.

El autor no es partidario del ordenamiento regional, pero opina que debe afrontarse y resolverse definitivamente este tema. Desea un ordenamiento local menos confuso y más armónico.

Enero 1963.

Núm. 1.

R. M.: *Il IX Congresso Nazionale di Urbanistica nei suoi svolgimenti e nelle sue conclusiones*. (El IX Congreso Nacional de Urbanismo en su desarrollo y conclusiones), páginas 14-19.

Dado el interés suscitado por el IX Congreso Nacional de Urbanismo, celebrado en Milán del 23 al 25 de noviembre de 1962, el autor analiza ampliamente su desarrollo y significado.

Después de examinar las opiniones de los diversos miembros que actuaron como ponentes del Congreso, el autor resume las conclusiones a que llegó el Congreso y que fueron las siguientes:

1) La planificación urbanística en Italia, superada la fase normativa, es hoy considerada como necesaria. 2) La inmediata actuación de la regulación regional constituye el instrumento esencial para la formulación y actuación de los planes urbanísticos y económicos en cuanto elemento decisivo para la descentralización y democratización de

la política de planes. 3) La aprobación de la nueva ley urbanística, tal como ha sido formulada por la Comisión Interministerial, se hace indispensable con el fin de llegar a una eficaz elaboración y a una efectiva actuación de las líneas planificadoras a escala nacional, regional y local. 4) Los planes urbanísticos deben responder a las necesidades nacionales o locales para las que proyectan su alcance.

COSI, D.: *La tormentata vicenda del trattamento economico durante l'aspettativa per motivi di salute*. (La vicisitud que se produce en la percepción de haberes durante la expectativa por motivos de salud), páginas 33-36.

Afirma el autor desde el comienzo que faltaríamos a nuestro deber si no tratáramos de esclarecer los puntos controvertidos de las normas legislativas y aún más de las normas interpretativas que regulan el estado jurídico y el estado económico de los Secretarios municipales y provinciales.

Son muchos los puntos divergentes sobre la interpretación de la Ley. El articulista examina el caso con respecto a los Secretarios cuando se trata de determinar el haber que les corresponde durante la expectativa por motivos de salud.

MALFA, Ugo La: *Le Regioni non saranno un lusso*. (Las Regiones no serán un lujo), págs. 1-5.

¿Qué cosa serán las Regiones? Es la primera pregunta que se hace el autor. ¿Cuánto costarán las Regiones? Son éstas las preguntas que muchos italianos se hacen ante la actualidad del problema del ordenamiento autónomo del Estado.

Para el autor las autonomías locales son el resultado de las grandes tradiciones del pensamiento liberal francés e inglés. En los Estados Unidos, así como en Inglaterra, en Holanda, en Suiza, en Alemania y en Canadá el ordenamiento de las autonomías locales es un hecho constitutivo de la unidad nacional. Expone el autor la importancia del pensamiento autónomo en Italia.

La autonomía de las Regiones en la Constitución italiana, tiene tres aspectos fundamentales: es normativa, administrativa y financiera. El articulista desarrolla estos conceptos.

En el artículo se exponen diversas opiniones de los autores sobre el sostenimiento de las Regiones. A título de ejemplo diremos que Einaudi, al preguntarle qué proporción de los ingresos debía ser destinada al funcionamiento de las Regiones, sostenía que el problema debía ser resuelto atribuyendo a las Regiones tributos propios. Para el articulista no es acertada esta solución, pues las Regiones pobres quedarían en situación de inferioridad.

R. I.: *Convegno per l'attuazione dei compiti di medicina sociale e preventiva da parte delle Provincie e dei consorzi provinciali antitubercolari*. (Convenio para la actuación de las competencias de la medicina social y preventiva por parte de las Provincias y de los consorcios provinciales antituberculosos), págs. 29-33.

El acuerdo sobre delimitación de competencias a que se refiere el título tuvo lugar el pasado mes de julio en Roma. Opina el autor que una mayor coordinación puede permitir una mejor utilización de los millones que se gastan en Italia para la actividad sanitaria a través de los diversos entes y competencias.

El articulista anuncia que se está perfeccionando un Decreto-ley que prevé la concentración en el Ministerio de Sanidad de las diversas competencias sanitarias actualmente distribuidas entre varios Ministerios y otros entes.

Se analizan los diferentes aspectos que presenta la actividad sanitaria provincial y municipal.

Cree el autor que en lo sucesivo las Administraciones provinciales han de dedicar un mayor esfuerzo económico a una actividad médico-social, debiéndose armonizar la actividad de los Ministerios del Interior, Sanidad y Trabajo en lo referente a la medicina social.

F. L. B.

La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione.

Roma. Julio-septiembre 1962. Año IX. Número 4.

MEDICI, G.: *Orientamenti attuali della riforma della pubblica Amministrazione*. (Orientaciones actuales de la reforma de la Administración pública), págs. 416-421.

La reforma de la Administración pública, señala el autor, no puede limitarse a un problema técnico, aunque éste existe y debe resolverse. El problema es más vasto, porque se trata de diseñar en sus líneas fundamentales el ordenamiento y la organización administrativa de un Estado que opera en una Sociedad profundamente distinta de aquella que adoptó muchas de las leyes en vigor.

En consecuencia, según Medici, los puntos más interesantes del problema que deben tratarse, son dos: 1) Reforma de la organización de los Ministerios y de los entes públicos. 2) Reforma de los órganos, del estado jurídico y del tratamiento económico del personal.

Señala a continuación Medici los aspectos fundamentales a tener en cuenta en una reforma.

VIGNOCCHI, G.: *Compiti coordinatori degli enti provinciali in particolari settori della economia locale*. (Funciones coordinadoras de los entes provinciales en sectores particulares de la economía local), págs. 422-427.

A través de unas observaciones eminentemente sintéticas y orientadoras, trata el autor de presentar la posibilidad de desarrollo de los entes provinciales en el actual ordenamiento jurídico-político, caracterizado por un pluralismo de entes autárquicos e institucionales.

Distingue en los entes provinciales una actividad directa, que les corresponde en forma institucionalmente propia y tradicional, de otra actividad coordinadora y de estímulo.

Insiste Vignocchi en la importancia de esta segunda forma de actividad. Es

inútil pensar, afirma, en la sustitución de los numerosos organismos de carácter técnico-administrativo de ámbito provincial. Desarrollan funciones insustituibles. Pero sí es necesario reafirmar las facultades coordinadoras de los entes provinciales.

ARU, L.: *Il problema della firma*. (El problema de la firma), págs. 441-456.

Respecto a las dos hipótesis que pueden presentarse con relación a la firma de un acto administrativo: firma por el funcionario titular del órgano y firma por funcionario no titular del órgano, pero que pertenece a la escala administrativa que tal órgano representa, Aru somete sólo a estudio el segundo supuesto.

Después de sentar la distinción entre el instituto de la delegación y el «reparto interno de competencias», el autor señala cómo la primera puede verificarse dentro del ámbito interno de un órgano, entre órganos externos y entre entes, pero que el problema de la firma no se presenta en los últimos casos sino sólo en el primero.

La firma—subraya Aru—indica siempre el funcionario que ha ejercido el acto de voluntad que el documento contiene. La firma está directamente unida a la delegación de poderes. Es la consecuencia directa de la misma.

BIELSA, R.: *L'autonomia della Scienza dell'Amministrazione*. (La autonomía de la Ciencia de la Administración), páginas 457-461.

Este trabajo está sacado del volumen de Rafael Bielsa: *Ciencia de la Administración*, Buenos Aires, 1955, páginas 605-609. Somete a revisión diversas teorías sobre qué es la Ciencia de la Administración para ir delimitando la materia que constituye su contenido.

Octubre-diciembre 1962. Año IX. N.º 5.

CATALDI, G.: *Per una ulteriore affermazione della organizzazione scientifica nel campo della pubblica Amministrazione*. (Para una ulterior afirmación de la organización científica en el campo de la Administración pública), págs. 558-563.

Empieza señalando Cataldi la contri-

bución de la organización científica al mejoramiento de la Administración. Se extiende luego en una precisión terminológica de los conceptos básicos: Organización, Dirección y Administración. A continuación pasa a señalar otros conceptos igualmente importantes, verbigracia, el estudio de la acción administrativa, y no sólo el acto administrativo, como manifestación de la Administración; el «valor» de la organización de la acción administrativa; la eficiencia como meta y objeto de la organización; la eficiencia como valuación del resultado de la acción, ofreciendo, en consecuencia, elementos para la determinación de nuevos fines y el señalamiento de nuevos medios.

LODOLINI, E.: *Un Dicastero per la riforma burocratica nello Stato Pontificio*. (Un Departamento para la reforma burocrática en el Estado Pontificio), págs. 564-589.

El problema de la reforma burocrática—afirma Lodolini—es tan viejo como la propia Administración pública.

Cita como precedente de este movimiento la «Congregación del Terror» en el siglo XVI, pero objeto fundamental de su estudio es la Congregación de Vigilancia, creada por León XII por «motu proprio» de 27 de febrero de 1826. Alma de esta Congregación fué el «famoso economista y administrador de la cosa pública en el Estado Pontificio» Mons. Nicola Maria Nicolai.

Señala también las directrices de la «Comisión encargada de formar un proyecto sobre la selección, los ascensos y la conducta de los empleados públicos» que fué nombrada por el Secretario de Estado el 6 de abril de 1832.

DROR, Y.: *Coordinamento amministrativo*. (Coordinamiento administrativo), páginas 589-605.

Perfila Dror el concepto de coordinamiento o coordinación y sus diferencias con la planificación.

Después de afirmar la necesidad del coordinamiento como una consecuencia de la subdivisión del trabajo, sienta el principio de que cuanto mayor es el número de funcionarios o de unidades

administrativas, para los que un determinado campo de acción constituye objeto de actividades de las que se ocupan funcionarios o unidades administrativas diversas, tanto mayor es la necesidad del coordinamiento entre aquellos funcionarios o unidades administrativas.

Señala tres tipos fundamentales de coordinamiento: entre el superior y el subalterno, entre funcionarios con funciones paralelas y subordinados en la práctica a un mismo superior, entre funcionarios con funciones paralelas pero no subordinados a un mismo superior.

A continuación distingue siete variables principales que establecen la medida del coordinamiento; son: el cuadro organizativo, el conjunto de medios de comunicación, las relaciones personales, la unidad de posiciones y de fines, subdivisión de las fuerzas, consecuencias previsibles del coordinamiento y de la falta de éste, la medida de la posibilidad práctica de llegar al coordinamiento.

Se ocupa, por último, de las directrices fundamentales para un mejoramiento del coordinamiento (coordinamiento en el estadio preliminar, coordinamiento al nivel más bajo, coordinamiento a través de contactos personales, «de visu») y de los medios para mejorarlo, entre los que cita: comisiones interministeriales, procedimientos para el envío de material, funcionarios especiales y organismos para dirimir diferencias.

VANNUCCINI, E.: *Dieci anni di progressi della meccanografia*. (Diez años de progresos de la mecanografía), páginas 606-628.

Señala el autor cómo desde 1952, por iniciativa de Lucifredi, y el año siguiente con la publicación de una relación sobre «El estado de los trabajos para la reforma de la Administración pública», arranca el movimiento de «mecanización» del trabajo en la Administración.

Pasa revista a los procedimientos, y sus resultados, que se han utilizado en los últimos diez años en el campo de la elaboración automática de la información.

VICENTE CAPDEVILA CARDONA.

County Councils Gazette.

Londres. Abril 1963.

European Free Trade Association. What is it? (¿Qué es la Asociación Europea de Libre Comercio?), pág. 114.

En números anteriores de esta REVISTA hemos venido dando cuenta de la sencilla exposición que la publicación glosada en estas líneas realizaba sobre el Mercado Común. Le ha tocado el turno ahora a la EFTA, el grupo económico europeo oponente al anterior, que tan dramática lucha ha contemplado recientemente sobre la solicitud de Inglaterra de ingreso en el Mercado Común. Basta consignar la existencia del artículo y recomendar su lectura que brinda una clara exposición de la organización y fines de la EFTA.

Public Management.

Chicago. Marzo 1963.

BUSBY, Horace: *Propaganda? Or Public Information?* (¿Propaganda o información pública?), pág. 58.

El artículo contiene, al decir del editorial, una buena dosis de «ciencia práctica para los funcionarios municipales». El cine, la televisión, los periódicos y los informes anuales no suelen llegar a todo el público, como pudiera pensarse. Y es esencial lograr que el elemento administrado se percate de que la labor de las autoridades no está dirigida al logro del efecto que puedan producir unas cifras y unos datos. Sino más bien a que dichas cifras y datos respondan a un ritmo ascendente de actividad que extienda la acción municipal al ámbito de la vida local entera. Para ello es imprescindible contar con la colaboración del público. Y éste sólo prestará su colaboración—cuando la preste—después de estar ampliamente informado de los problemas y soluciones que baraja la Administración. Esta debe brindar confianza al administrado y éste tiene el deber de colaborar no con la pasividad basada en la aceptación de la normativa, sino con la «actividad» de una colaboración prestada al equipo gestor con liberalidad e interés.

Parking Meters Removed in Business District. (Supresión de parquímetros en el distrito comercial), pág. 114.

Lo mejor es enemigo de lo bueno. El exceso de orden amenaza con paralizar la vida de una ciudad. He aquí una noticia que leerán con agrado los atormentados automovilistas: en Bartow, Florida, va a ser ensayada durante tres meses la supresión de los medidores del tiempo de detención de los vehículos. La propuesta ha surgido del barrio comercial que ha estado sufriendo con creciente alarma la permanente disminución de ventas en los establecimientos «afectados» por la ubicación de parquímetros, al producirse una fuga de compradores a distritos—y aun a ciudades—que brinden menores entorpecimientos para su libertad de movimientos.

Se confía en devolver al centro de la ciudad el brillo de una vida más activa, puesto que Bartow estaba sumida en un marasmo que la amenazaba con la muerte por paralización.

Abril 1963.

1963 State Legislative proposals affecting Local Governments. (Propuestas legislativas a los Estados para 1963 que se refieren al Gobierno local), página 64.

El «Council of State Governments» ha propuesto diversas medidas legislativas que afectan directamente a la Administración local. Las más importantes son las siguientes:

Planeamiento extraterritorial, zonificación y normas de división para dotar a los Ayuntamientos de jurisdicción extraterritorial, a fin de controlar el desarrollo de zonas adyacentes al término municipal cuando falle un efectivo planeamiento de Condado. *Anexiones o incorporaciones municipales.* *Autoridades con función metropolitana,* o Corporación para el servicio de áreas metropolitanas en cometidos determinados. *Comisión de Planeamiento para áreas metropolitanas,* o sea, el establecimiento de Cuerpos interlocales de planeamiento urbano. *Legislación para asuntos urbanos y de vivienda,* o conjunto de medidas que permitan la participación pública y privada en los programas que

se llevan a cabo bajo la actual legislación de viviendas. *Ley de intercambio de empleados interestatales,* con el fin de compartir experiencias, mejorar los conocimientos del personal y atribuir mayor valor y eficacia al funcionario local. Y, por último, *Registros centrales de incorporación municipal,* relativos a los cambios de límites de las circunscripciones locales.

The Municipal Review.

Londres. Abril 1963.

BULI, Mary R.: *New Era in Moroccan Crossroads.* (Nueva Era en la encrucijada de Marruecos), pág. 263.

Se refiere la autora en este estudio a la actual situación de Tánger, incorporado a todos los efectos a la Administración marroquí después de un período de cogestión internacional, aun después de proclamada la independencia de Marruecos. El trabajo hace historia de las vicisitudes que ha soportado la ciudad, compara las consecuencias de una Administración conjunta que prestaba validez a las fórmulas de cualquiera de las naciones que intervenían en la administración de la zona y hace un balance de la variedad de elementos que entraban en juego a la hora de decidir un acto de gobierno en la ciudad. Marroquíes, españoles y franceses, con menor proporción de norteamericanos, ingleses, belgas, alemanes y rusos, mahometanos, católicos, judíos y protestantes ya constituían de por sí un difícil conjunto. Los Servicios de la Administración se superponían; pero ello no solía ser obstáculo, sino más bien una felicidad. Así, el Servicio de Correos británico resultaba mucho más caro que el español y cualquiera prefería franquear una carta con un sello francés y cursarla por la Administración de esta nacionalidad, que utilizar los servicios británicos. Todo ello, añadido a las diversas monedas de curso legal, brindaban ventajas a una vida fácil y llena de recursos.

La actual situación es de unificación del régimen de la ciudad con el del resto de Marruecos, desde que en abril de 1963 fué abolida la Carta real de Tánger. A continuación fué elegido un

Consejo municipal marroquí de doce miembros y un Gobernador, aun cuando significan poco en la Administración de la ciudad, a la que llegan las órdenes directamente de los Ministros de cada ramo. Ha surgido un alza de varios centenares por ciento en el coste de la vida, ha decaído la vida comercial de la ciudad—50 Bancos contaba en los tiempos de la Administración internacional, aparte de los cambistas que pululaban por todos los rincones y calles de la ciudad—y en tal situación «tangerinos, anglosajones, judíos y árabes y latinos añoramos los viejos y buenos días antes de que nuestra ciudad fuera «liberada» e «integrada», y en los que podíamos comprar y vender, viajar y vivir en una paz sin restricciones».

Mayo 1963.

Cox, A. Bertram: *Local Government in South-Australia*. (Gobierno local en Australia del Sur), pág. 328.

El artículo que se glosa en estas líneas da a conocer la historia de la colonización de Australia, ciento sesenta y seis años después de haber sido descubierta el Continente, y especialmente insiste en la génesis de la actual Administración en la parte austral, desde sus orígenes. La primera organización administrativa local de la isla fué el «City Council», de Adelaida, y comenzó a gobernar sobre granjeros y colonos emigrados de Inglaterra con el fin de poblar y cultivar la enorme isla del Pacífico con arreglo a un curioso plan de un aventurero, romántico y soñador, Edward Gibbon Wakefield, quien jamás había estado en Australia.

El hecho es que su idea fué aprovechada, comenzó a colonizarse el sur de la isla y el 28 de diciembre de 1836 fué leída la Proclama que declaraba a Australia como Colonia de Su Majestad Británica. Hacia 1840, la «Colonial Municipal Act» estableció que se concedería gobierno local a aquellos Establecimientos que contaran con más de habitantes 2.000 y ese mismo año Adelaida obtiene, por primera vez en aquel Continente el *status* de ciudad con Gobierno local. Lo de después obedece a la ley del crecimiento y por una parte nacían nuevas ciudades con autonomía local determinada y por otra perfec-

cionaban sus equipos de Gobierno local y sus sistemas de administración.

Quede simplemente consignada la existencia del artículo, porque de su lectura se desprenden interesantes datos históricos que conviene leer para percatarse del grado de autonomía que la metrópoli ha introducido, siempre que ha sido posible, en los sistemas administrativos—y aun políticos—de la *British Commonwealth*.

The Town Planning Review.

Liverpool. Enero 1963.

SHARP, Thomas: *Dreaming spires and teeming towers: The Character of Cambridge*. (Campanarios irreales y torres abundantes: Carácter de Cambridge), pág. 255.

Este magnífico estudio de 25 páginas, con ilustraciones fotográficas comparativas harto elocuentes, es resultado de la labor llevada a cabo por el doctor Sharp en 1962, siguiendo el encargo del Comité de Planeamiento urbano y rural del Consejo de Condado de Cambridge. El propósito perseguido por tal encargo consistía en brindar a las autoridades de planeamiento una guía segura que sirviera para respetar los criterios artísticos, urbanísticos, históricos y culturales que fueron presidiendo las sucesivas etapas de crecimiento de la ciudad, que se disputa el carácter armónico de ciudad universitaria con Oxford, Durham o St. Andrews.

Es decir, se pretende que las influencias urbanísticas actuales no destruyan un conjunto de rancio carácter, con innovaciones estridentes que bien pueden aportar las ventajas de la técnica y del confort moderno sin menoscabo de las esencias tradicionales plasmadas en la gloriosa ciudad. No cabe condensar en estas líneas un artículo cuya lectura no es fácil interrumpir una vez comenzada, pues prende en el ánimo con sus consideraciones histórico-arquitectónicas, presentando edificios de acusadísima personalidad, permítasenos la palabra, cargados de historia y de hazañas culturales.

El doctor Sharp se duele de la destrucción de este sabor arcaico que presentaban tantos y tantos lugares de Cambridge, por la estrepitosa erección:

de modernos edificios que irrumpen en el horizonte de la ciudad en franca desavenencia con el suave recogimiento que adornaba a sus parques y a sus piedras. Discurre el estudio por el camino de los comentarios a lo hecho y de las sugerencias a lo por hacer, y resume, finalmente, éstas en seis puntos, entre los que destacan el mantenimiento del carácter actual de ciertas calles y edificios no universitarios; la edificación de nueva planta en pequeñas longitudes de fachada y no con un criterio privado, sino dentro de una amplia política unificada de planeamiento; prohibición de los edificios-torre en cualquier lugar de la ciudad y muy especialmente en la zona universitaria, pudiendo servir de norma el criterio de no autorizar edificios de más de cinco plantas, cifra que se señala como un tope máximo, siendo deseable que no se llegue a tal límite, etc.

Town and Country Planning.

Londres. Marzo 1963.

HARRIS, D. F.: *Housing by Private Enterprise*. (Edificación por la empresa privada), pág. 13.

En Gran Bretaña la iniciativa privada es fundamental para sostener el ritmo de edificación que requieren las necesidades del país. En 1958 el número de edificaciones levantadas por el sector particular rebasó las debidas a la iniciativa pública, y desde entonces ha crecido la proporción, lenta pero incesante, hasta llegar a 1961, en el que la iniciativa privada ha construido el 62 por 100 de los nuevos edificios.

Pero dicha iniciativa debe ser controlada y dirigida. Debe atenderse a necesidades reales, pero conjugando las soluciones aportadas con la tónica general de la ciudad, los servicios, el paisaje, etc., de manera que rija un criterio unificado.

El artículo significa un análisis bien hecho de las circunstancias bajo las cuales actúan los promotores particulares en la actualidad, y de los límites del control que pueden ejercer las autoridades de planeamiento. La conclusión que se desprende es la de la existencia de un notorio y manifiesto problema político con el que deben enfrentarse los

líderes de todos los partidos políticos si se quiere conservar la libre empresa, la libre elección de vivienda y un buen planeamiento urbano.

Abril 1963.

Planning Commentary. (Comentarios sobre planeamiento), pág. 157.

El editorial dedica unos fugaces comentarios a aspectos del planeamiento de interés y actualidad. El primero de ellos se refiere a la *distinción entre «cinturón verde» y «zona verde de asentamientos»* de núcleos urbanos. El cinturón verde es inviolable; la zona verde puede ser invadida por un crecimiento urbano progresivo. En este segundo concepto deben reflexionar con mayor detenimiento las autoridades del Urbanismo y la acción en este segundo campo constituye el principal quehacer del planeamiento regional.

El segundo comentario se refiere a los *modelos de planeamiento regional*. El editorialista desconfiaba de la posibilidad de tipificar las diversas modalidades de planeamiento. A ello se oponen la topografía y la historia. Por otra parte, los núcleos urbanos no son entes cerrados. Su vida de interrelación produce descompensaciones y movimientos de vaivén estimulados por factores económicos, culturales, etc., y no es posible «fijar» el modelo.

Comenta a continuación el editorial los problemas del *crecimiento de París*. Su actual población, de ocho millones de almas, pasará a doce o trece millones en el año 2.000. Es preciso tenerlo en cuenta para no hallarse frente a un problema insoluble. Debe ser prevista la construcción de viviendas a un ritmo de 100.000 anuales, elevar en lo posible el número de las que constan de cinco habitaciones (las de tres estancias forman las tres cuartas partes de los tres millones de moradas hoy existentes). Las construcciones no serán posibles sino en los suburbios, y ello traerá de la mano problemas de tráfico y de estacionamiento de vehículos. Debe pensarse en todo.

Otro punto tocado por el artículo es el *Plan de Washington para el año 2.000*. La zona metropolitana constará entonces de cinco millones de habitantes. No deben provocar el crecimiento de la ur-

be actual, sino más bien—lo propugna el Presidente Kennedy—«ciudades lineales», sin que el centro metropolitano deba constar de más de 75.000 habitantes. Debe ser evitada la construcción de edificios para oficinas en bloques monumentales al estilo de Manhattan.

El resto de los comentarios ofrece menos interés, aunque hemos de dejar indicado que se refieren a la construcción de la nueva ciudad de Reston, en Washington; al levantamiento de tres nuevas ciudades en Gran Bretaña (en Birmingham, Liverpool y Manchester), con lo que ya son 29 las ciudades construídas de nueva planta, según directrices de la «New Towns Act» de 1946; y, finalmente, el comentario sobre la influencia de la vida y obra de lord Beveridge en la vida político-social de la Inglaterra actual.

Deutsches Verwaltungsblatt.

Enero 1963.

Núm. 1.

ULE, C.: *Beamtenrecht in Wandel deutscher Staatlichkeit*. (Derecho de los funcionarios a través de los cambios estatales alemanes), págs. 1 y sigs.

La revista en la que se publica el artículo que recensamos abrió el año con el preciso amplio estudio del profesor Ule sobre esta materia. Se parte de la base de las afirmaciones contenidas en un informe del rectorado de la Alta Escuela de Ciencias administrativas de Spira. Según este texto, el carácter del funcionario está condicionado por el carácter del Estado al que el funcionario sirve. La condición del funcionario como titular de un órgano estatal determina necesariamente los órganos salientes del funcionario según esté integrado en una Administración liberal, un Estado corporativo o un Estado social de Derecho.

Naturalmente esto determinará también la evolución y las características del derecho de los funcionarios como lo ha demostrado Kottgen. Así las primitivas regulaciones contenidas en la pragmática bávara de 1805 o el derecho de los funcionarios desenvuelto en Prusia a partir del reinado de Federico Guillermo I han sufrido múltiples alteraciones. El desenvolvimiento de este derecho funcional a través de una primera

etapa en el período preconstitucional de 1815 a 1848 y posteriormente con la monarquía constitucional del siglo XIX y principios del XX durante la vigencia de la Constitución de 1871. Pero aun dentro de etapas tan próximas como la regida por la Constitución de Weimar y la regida por la Ley fundamental de Bonn la diferencia es muy notable, sobre todo si tenemos en cuenta que medió entre ambas la etapa nacionalsocialista.

El presente artículo no abarca todos estos períodos, sino que se limita a comparar la repercusión de los cambios estatales entre Weimar y Bonn en tres puntos del derecho de los funcionarios. En primer lugar se estudia la repercusión del tránsito de una democracia de valores neutros a otra de valores comprometidos en la vida social. En segundo lugar, el tránsito de una democracia formal a otra material. Por último se estudia la unión de los tres poderes estatales para conseguir los objetivos del Estado social de Derecho.

El artículo, que se completa con unos puntos de vista generales sobre la situación de los funcionarios alemanes en la época nacionalsocialista, resulta muy útil para todo el que esté interesado en conocer la realidad alemana sobre el derecho de los funcionarios.

Mayo 1963.

Núm. 9.

LEPPER, M.: *Die staatlichen Archive und ihre Benutzung*. (Los archivos estatales y su uso), págs. 315 y sigs.

En la literatura jurídica alemana el tema de los archivos estatales ha sido contemplado muy pocas veces. Únicamente las ordenanzas dictadas para el uso de los mismos se citaban como ejemplo para que los estudiantes pudieran distinguir entre las órdenes con valor jurídico en relación con los archivos. Sin embargo, en otros países europeos e incluso extraeuropeos, la cuestión recibía un tratamiento muy diferente. Así, en los Estados Unidos de América la regulación de los archivos tiene carácter jurídico y el Gobierno austriaco ha reglamentado desde el primer momento el uso de los archivos con carácter jurídico. Según el autor, cada uno puede tener su opinión sobre si la regulación de los archivos debe o no ser jurídica,

pero de lo que no cabe duda es de que esta materia no se encuentra fuera, de ningún modo, del ámbito de los intereses jurídico-políticos y jurídico-administrativos.

El resto del artículo quiere ser una prueba de la afirmación que acabamos de transcribir, para lo que se hace un estudio de la función que cumplen los archivos estatales. En un primer momento estas funciones se reducían únicamente al registro de documentos, pero durante el siglo XIX, con el desenvolvimiento de la investigación, el acceso a los archivos se hizo público (en Prusia, en 1875) y desde entonces existe una doble función: la oficial como órgano de la Administración y la privada como fuente de investigación científica.

A continuación se hace un detallado estudio de estos dos aspectos, dedicando mayor atención, como es lógico, a la función oficial, en la que se distinguen tres apartados, de los cuales el más interesante es el dedicado al uso burocrático de los archivos. Se afirma, por último, a consecuencia del estudio efectuado, la necesidad de reglamentar jurídicamente la materia.

Para el lector español el artículo tiene el interés de observar qué tratamiento se da en otros países a estas cuestiones contempladas en nuestra Ley de Procedimiento administrativo, aun sin efectuar una regulación excesivamente detallada, prudente conducta que nos parece digna de elogio.

Die Offentliche Verwaltung.

Mayo 1963

Núm. 9.

BECKER, K.: *Die Region- ein Institut zur Ordnung und Entwicklung der modernen Wirtschaftsraume?* (¿Es la región un instituto para la ordenación y desarrollo de los modernos espacios económicos?), págs. 328 y ss.

En este artículo se pone una vez más sobre la mesa la cuestión de la necesidad de establecer una nueva división administrativa sobre una base regional. Las actuales divisiones infrarregionales, establecidas durante el siglo pasado, se están quedando pequeñas para el actual desarrollo técnico. A esto se une ahora un nuevo motivo: las divisiones administrativas antiguas no se prestan

en la mayor parte de los casos a conseguir el desarrollo económico del país. Se impone, por tanto, un replanteamiento de la cuestión.

El artículo recensionado se centra naturalmente sobre la situación alemana, más complicada que en otros países por la estructura federal adoptada. El país federado es en la mayor parte de los casos demasiado grande, mientras que el ámbito de la competencia municipal resulta demasiado pequeño sin contar los problemas específicos mucho más complicados que presentan los Estados-ciudades como Berlín o Hamburgo.

Sentados estos precedentes se pasa al estudio de los diversos aspectos en los que la división regional resulta útil. En primer lugar lo sería para conseguir la industrialización de zonas atrasadas. De este modo podría conseguirse desarrollar al máximo la capacidad productiva de dichas regiones y, por tanto, del conjunto del país obteniendo una mayor productividad. Pero junto a esto es necesario tener en cuenta que el movimiento de unión europea precisaría, además del marco de los diferentes Estados nacionales, integrados, otro menor, pero no por eso menos útil, que no podría ser otro que el regional. Este punto de vista aparece corroborado por una Resolución del Parlamento europeo de 17 de mayo de 1960, el cual recomendaba que debía procurarse una mayor coordinación para el futuro no sólo entre las políticas económicas nacionales, sino también entre las regionales. Y en la misma línea se encuentra el acuerdo de la Conferencia Municipal Europea de enero de 1960, según el cual debía llevarse a cabo una actividad mayor de las diferentes instituciones europeas para conseguir el desarrollo de las regiones atrasadas sobre la base de una planificación regional.

En el artículo comentado se plantean igualmente otra serie de cuestiones como las diferentes formas de regionalismo, los defectos de la organización actual y las perspectivas para el futuro. El autor insiste en la necesidad de que se implante una división regional refiriéndose al ejemplo francés.

Como puede verse por lo dicho hasta ahora, el artículo plantea un problema de la máxima actualidad para España en estos momentos en que la

atención oficial y la del público en general se centra sobre la necesidad del desarrollo económico.

Mayo 1963.

Núm. 10.

HÄMMERLEIN, H.: *Public Relations der Öffentlichen Verwaltung*. (Relaciones públicas de la Administración pública), págs. 364 y sigs.

Por todas partes ganan terreno las nuevas ideas americanas que conducen a un nuevo tratamiento de la Administración o, más exactamente, de la gestión de ésta. El problema y el propósito de conseguir una mayor eficacia administrativa preocupa en la actualidad, sobre todo teniendo en cuenta que la Administración está comprometida actualmente en la gran empresa de procurar el bienestar económico de los diferentes miembros de la comunidad.

Alemania, sin embargo, ha sido más refractaria a estos puntos de vista que otros países europeos. Hoy, no obstante, recensionamos este artículo referente a las relaciones públicas, expresión que por el momento no tiene traducción al alemán. Este aspecto parece ser el más interesante del conjunto heterogéneo de técnicas que constituyen la Ciencia de la Administración. Decimos que es el más interesante porque su propósito es indudablemente simpático: se trata de acercar la Administración a los ciudadanos que deben ser servidos por ella.

El autor comienza explicando de una forma muy elemental lo que entiende por relaciones públicas. Se trata de dar plena vigencia a la frase «Haz lo bueno y procura que sea conocido». Esta expresión que parece propia de discursos políticos o de sermones pastorales, según el autor ha sido divulgada por los americanos como base de las relaciones públicas. El autor se esfuerza además en diferenciarlas de la presentación de productos y de la propaganda, ya que las relaciones públicas persiguen un objeto diferente.

A continuación se estudian una serie de cuestiones tales como la importancia que tiene en estos asuntos la opinión del hombre de la calle (el tribunal de la opinión pública), el papel de las autoridades y funcionarios y las fronteras y límites de la posibilidad de aplicación de las relaciones públicas.

Más que por el contenido, que es sobradamente conocido en España por la difusión dada a los movimientos de reforma administrativa, el artículo es interesante porque prueba hasta qué punto se han difundido estas medidas y el interés por ellas aun en un país como Alemania, poco propicio a aceptar como materia científica estas cuestiones de tan escaso rigor técnico. La aparición de este artículo en esta fecha en una revista como «Die Öffentliche Verwaltung» es una prueba de lo que más arriba se dice, tanto sobre la difusión de las ideas como sobre la situación alemana.

M. BAENA DEL ALCÁZAR.