

RESUMEN DE REVISTAS

05

LEEMANS, A. F.: *Organizing the Region*. «Public Administration». Otoño 1969, 367-373 pp.

Examina el autor de este artículo dos recientes publicaciones alemanas que vienen a aportar nuevas experiencias sobre el tema de la descentralización y, en concreto, de los entes intermedios. Los trabajos analizados, un artículo en «Die Verwaltungsregion» y otro de Klaus Lange, titulado «Die Organisation der Region», tienen diferente naturaleza. El primero nos ofrece un amplio contraste de ideas e incluso soluciones, ya que recoge, en esencia, los resultados de un coloquio celebrado bajo el patrocinio de la «German Verein für Kommundwissenschaften» (Asociación de estudios de los gobiernos locales); el libro de Lange, por el contrario, está polarizado en el estudio de la situación actual alemana y de

las posibles soluciones en orden a una estructuración de sus entes locales.

En el enfoque con que el autor afronta el estudio de estos dos trabajos, destaca el reconocimiento de la importancia actual de la región, a pesar de que, como término—apunta el autor británico—resulta enormemente ambiguo. Analiza la región desde una amplia perspectiva, que abarca tanto su configuración como su significado y carácter en cuanto circunscripción político-administrativa.

En cuanto a su configuración, contempla Leemans las diferentes extensiones de las regiones según hayan nacido por sí, «desde abajo» o hayan sido creadas «desde arriba», encontrando un claro paralelismo entre esta circunstancia y la mayor o menor extensión de la región.

Pero lo que interesa más destacar es que, en cuanto al carácter o naturaleza, analiza la región, no ya

como ente intermedio entre municipio y Estado, sino como ente situado entre el municipio y una organización superior, el «Länder».

Se plantea el problema de las facultades que debieran estar atribuidas a estos entes y, lo que parece muy importante, el sistema de inclusión de los mismos en la realidad administrativa existente: ¿deben ser algo que se añade a lo ya establecido o, por el contrario, debe significar una unión de los entes locales actualmente vigentes? La pregunta no tiene una respuesta clara en los trabajos examinados.

Por lo que respecta al número ideal de «regiones» parece que los participantes en el coloquio berlinés, se inclinaban por una cifra de cuarenta a ciento, separándose de las divisiones minifundistas existentes (Suecia 280), por considerarlas excesivamente pequeñas para satisfacer las necesidades que plantean «sus comunidades».

Resta señalar como síntesis final, la imposibilidad material de intentar obtener soluciones «serias» en el campo de los entes intermedios sin una total reforma, previa o contemporánea, de la Administración Local, que, en definitiva, está constituida por las células integrantes de los entes.—
M. D. B.

MAYEUX, PIERRE: *Des exigences du commandement à celles de la Participation*. «Management France», mayo 1969, número 5, 13-22 pp.

Es clara la importancia alcanzada en Francia, y tanto en el campo de las ideas como en el de los hechos,

por los problemas que suponen en sectores variados la relación entre poder y participación. El tema, examinado ya por personalidades, tales como Dubreuil, Pierre de Calan y François Bloch-Lainé es estudiado en esta ocasión por Pierre Mayeux, quien se enfrenta con él, cifiendo su examen a las exigencias que de una y otra parte plantean el mando y la participación en la empresa.

Sobre tres estadios expositivos desarrolla su trabajo: la competencia de los dirigentes; la exigencia del diálogo, y la participación.

Partiendo de las citas de dos teóricos de campos alejados entre sí: Teilhard de Chardin—«La unión de intereses se hace de la competencia de los dirigentes»— y Jean-Jacques Servan-Schreiber—«En nuestra época el poder no está en la propiedad, ni en la jerarquía, sino en la competencia»—reconoce la importancia de ésta en las modernas relaciones sociales, en las que se muestra como un presupuesto de autoridad. De cualquier modo, nada es posible sin los hombres, y es por tanto decisivo en nuestra época, con una delegación de poderes, convertir a cada cual en responsable de lo que es, de lo que hace, y no responsable sólo a los efectos de una eventual sanción o recompensa, sino en relación con su personal sentimiento de lo que representa en la empresa, donde pasa la mitad de su vida activa. Todo hombre sabe que el jefe tiene sus propias responsabilidades: admite y desea la autoridad, pero no admite el no ser comprendido.

Con lo cual nos introduce en el problema del diálogo, cuya importancia no es subrayable sólo a efectos humanos, sino también a los de eficien-

cia. Dialogar, «querer comprender por el otro», que comporta una serie de dificultades.

— Es preciso, como condición previa, un clima general sin tensiones internas.

— Es preciso una facultad de despersonalización que permita ponerse en el sitio de los otros, a su nivel.

— Es preciso el hábito, el perfecto conocimiento de la significación de los términos, pues su complejidad ocasiona trabas a un entendimiento posible.

De cualquier modo, la voluntad de diálogo no conduce a un abandono de la autoridad, pues si las responsabilidades se delegan, la autoridad no se divide: llega una hora en que los responsables del mando quedan solos para decidir.

En suma, el diálogo favorece:

a) A corto plazo, pues facilita la vida cotidiana de los hombres agrupados;

b) A medio plazo: mejora el «clímax» de la empresa;

c) A largo plazo: es un valor social que permite las mejores relaciones entre los grupos humanos.

Pero si el diálogo es un camino que debe conducir lejos, se hace preciso llegar al centro mismo del problema: la participación, y que Mayeux justifica con base en un texto de Marcel Demongue: «Hay un encadenamiento obligado entre formación, información y participación. La formación, desarrollando los medios de conocimiento, acude a su complemento natural, alimento del conocimiento, nutre a su vez la voluntad de utilizar, por medio de la participación, las fuerzas intelectuales

que da este alimento. Así, desde que se está comprometido en la formación, es preciso esperar verse comprometido de inmediato con la información y la participación.»

Participar: tomar parte; tomar una parte. Es preciso, pues, que exista aquello que ha de ser compartido, el consentimiento de aquel de quien se va a tomar la parte, y la adhesión de quien va a tomar parte. Y ¿qué es lo que ha de ser pedido, aceptado y, en definitiva, compartido? ¿Bienes o poderes, o ambas cosas? Así se distingue entre una participación «cuantitativa» y una «cualitativa». En cuanto a ésta, manifiesta Mayeux, que ciñéndose en rigor a la «base», no desea tomar el mando y todas sus responsabilidades, sino intervenir en la adopción de medidas que a ella le conciernen, siendo precisa la unidad de mando. La participación se muestra como una exigencia, y no sólo reivindicación, porque como dice Gelinier: «La participación, antes incluso que el voto de los trabajadores, debe ser una exigencia de la dirección, pues ella es un aspecto primordial del "management" moderne», y Olivier Guichard: «La aspiración de los trabajadores a una determinada responsabilidad y la preocupación de eficiencia de los jefes de empresas no son naturalidades fatalmente contradictorias.»

Con la idea de una búsqueda de caminos hacia el futuro, se muestra partidario de un nuevo significado para la dicotomía «saber mandar-saber obedecer». Cada uno, a su nivel, debe tener una justa parte de formación, de información y de responsabilidad en la organización de su trabajo, pues la evolución es continua de la información a la partici-

pación. Es por la vía del diálogo y de la participación «cualitativa» (la participación en la acción) por la que se determinarán los límites, razonables por razonados, de la participación «cuantitativa» (la participación en los resultados).—J. M. S.

GASPARRI, PIETRO: *In tema di crisi degli apparati politici e burocratici*. «Rivista Amministrativa», diciembre 1969, Roma, 785-789 pp.

El artículo no es sino la reproducción del texto estenográfico de la intervención de su autor en la reunión, organizada por la Escuela de Ciencia Administrativa de Bolonia, sobre «La organización burocrática de la Administración Pública».

El fenómeno burocrático adquiere una importancia creciente con el intervencionismo estatal y con el crecimiento de las empresas privadas cuyas dimensiones van siendo cada vez menos privatistas. La existencia de un sistema burocrático puede sostenerse sin una red de relaciones jerárquicas «lato sensu». Ahora bien, no existe un tipo único y omnivalente de organización burocrática, ni tampoco una única clase de relaciones jerárquicas. En la actualidad pueden describirse varios tipos y nada se opone a que puedan existir muchos más.

Desarrollando estas ideas se llega al convencimiento de la íntima relación existente entre administración y política. No puede existir un sistema político-administrativo eficiente, de forma constante, si en su base no encontramos un consenso y un control social organizado. Sin embargo,

se ha comprobado, en la práctica, la dificultad de conseguir la adecuada participación del cuerpo social. El máximo de participación de la «base» se consigue en el régimen de asambleas (recuérdese el movimiento estudiantil), pero, si bien el sistema manifiesta su utilidad como medio de ruptura con estructuras caducas y como fermento de investigaciones e ideas, no es eficaz en el plano de las realizaciones concretas. Es preciso, pues, encontrar el punto óptimo.

Al tratar de investigar dónde se encuentra ese óptimo, se observa que coincide, en gran parte, con el conocimiento de los mejores sistemas de organización burocrática y de interacción entre estructuras políticas y estructuras burocráticas. La investigación puede enfocarse desde diversos ángulos, uno de los cuales, la «dimensión», merece un tratamiento singular.

La crisis del sistema actual reside en el hecho de que no existe correlación entre las tareas que el sistema burocrático debe cumplir y sus dimensiones, bien sea en el sentido de la circunscripción territorial a la que extiende su competencia, bien se trate de la distribución de competencias por razón de la materia.

Las dimensiones territoriales están superadas por arriba y por abajo, y esto es, referido a la dimensión territorial clásica, «Estado», se producen simultáneamente las tensiones divergentes, regionalismo y supranacionalismo que, paradójicamente, resultan complementarias.

La crisis de las competencias funcionales «ratione materiae» es evidente por la falta de adecuación del sistema a la realidad socioeconómica del mundo contemporáneo. Es este un problema que afecta directamente

al concepto y la misión de los propios agentes públicos: los funcionarios. Gasparri termina su trabajo precisando su postura en torno a la selección y reclutamiento de funcionarios públicos. Critica las pruebas selectivas que reputa anticuadas e inadecuadas al trabajo que el candidato deberá desarrollar en el futuro. En su opinión, el juicio del tribunal seleccionador debe versar sobre la cultura general del candidato y su aptitud para resolver problemas, en una palabra, sobre su personalidad.—
A. S. A.

ENTREVAN, CLAUDE: *L'action culturelle et les maisons de la culture*. «Revue du Droit Public...»; septiembre-octubre 1969. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París; 815-884 pp.

La evolución social ha transformado el concepto de cultura. En nuestros días se considera que existe, por parte de los ciudadanos, un auténtico derecho a la cultura que debe ejercerse con el concurso de los poderes públicos. La razón fundamental reside en el hecho de que la utilización de los bienes culturales exige no sólo un esfuerzo intelectual personal, sino también plantea importantes problemas de financiación.

La preocupación del Estado por estos temas ha llevado a tomar una serie de medidas de técnica administrativa que permitan una potenciación en el acceso a los elementos culturales. La V República francesa crea el Ministerio de Asuntos Culturales en 1959. Su primer titular, M. Malraux, en un discurso ante la

Asamblea Nacional, afirma que la acción estatal en este terreno, basada sobre las Casas de la Cultura tiene el mismo objetivo que el buscado por la III República respecto de la enseñanza generalizada. «Se trata de actuar de forma tal que cada uno de los niños franceses pueda tener acceso a la pintura, al teatro, al cinematógrafo, etc., del mismo modo que tiene derecho a ser alfabetizado.»

Se exponen seguidamente las actividades concretas realizadas desde 1945 distinguiendo entre la descentralización artística y dramática y el concepto de Casas de la Cultura.

La creación de una Casa de la Cultura deben suponer queda ampliamente expresada en el Informe General de la Comisión de Equipo Cultural y Patrimonio Artístico del V Plan de Desarrollo. Los términos «medio nuevo y polivalente, para una acción global, general y en todos los ámbitos culturales», son suficientemente expresivos.

La creación de una Casa de la Cultura supone una serie de circunstancias que deben encontrarse unidas en un lugar dado. La iniciativa debe partir de los Ayuntamientos y debe basarse en una situación favorable en la localidad hacia las actividades culturales. Las Casas de la Cultura no son un organismo del Estado ni tampoco de la Administración municipal, sino que se trata de establecimientos dirigidos por una Asociación sometida a la Ley de Asociaciones de 1901. Esta Asociación elige un consejo de administración en el que están representados, minoritariamente, el Estado y el Municipio. La ejecución de los programas se encomienda a un director, elegido

con la aprobación del Estado y del Ayuntamiento, que escoge por sí mismo sus colaboradores. La construcción y el déficit de explotación se financian a partes iguales por el Estado y el Municipio.

Continúa el trabajo exponiendo el proceso de construcción del edificio y las Asociaciones encargadas de dirigir las Casas de la Cultura, indicando los elementos esenciales de los estatutos-tipo elaborados por el Ministerio de Asuntos Culturales.

En la segunda parte del artículo, Entrevañ realiza un balance de las actividades de acción cultural en el período 1959-1969 y denuncia la enfermedad que corroe el sistema de Casas de la Cultura. La crisis se debe a tres distintos órdenes de causas: el propio concepto y la organización de esta fórmula de acción cultural, los problemas financieros y, finalmente, las diferencias de opinión constantes en el campo de la expresión artística. Buena prueba de estas dificultades, agravadas por un cierto clasismo en la participación de la población, han permitido que Valéry Giscard d'Estaing, en un informe especial a la Comisión de Hacienda de la Asamblea Nacional sobre el proyecto de ley para 1969, puede decir las siguientes frases: «Concebidos para estar abiertos a todos los ciudadanos, estos establecimientos tienen tendencia a separarse de la masa popular y a convertirse en un lugar de reunión de un público restringido de intelectuales y estudiantes. La ósmosis entre la población y las Casas de la Cultura no se ha conseguido.»

El remedio a esta situación vendría ligado a una modificación de las estructuras de estos centros culturales y a una transformación total de la

acción cultural desarrollada por el Estado.

La conclusión del trabajo se dedica a expresar los lazos de unión entre libertad cultural y servicio público, siendo especialmente subrayado este último concepto en relación con las actividades de acción o extensión cultural que desarrolla la Administración francesa.—A. S. A.

GIORDANO, LUIGI: *Comuni piccolo o comuni grandi?* «Nuova Rassegna...» Julio, 1969. Florencia; 1482-1491 páginas.

El objetivo del autor es propugnar una nueva estructuración municipal en Italia, dirigida a reagrupar en un ente local unificado las circunscripciones actuales de pequeña dimensión. El problema no ha quedado tan falto del tratamiento debido por la doctrina como Giordano sostiene. Antes bien, se ha puesto de manifiesto, desde diversos campos, la necesidad de reorganizar, con base en criterios racionales, los diversos niveles de la vida local con el fin de asegurar una homogeneidad de los servicios y una distribución de funciones más acordes con las exigencias de la vida moderna. Los obstáculos son muchos, ya que la existencia en Italia de 8.000 municipios con numerosas fracciones (entidades menores dependientes de los mismos) no favorece una reforma que se considera necesaria.

El tratamiento del tema por Giordano refleja, en opinión de Elio Gizzi, una notable falta de realismo. Pese a esta actitud crítica, parece conveniente subrayar algunas de las aportaciones del trabajo. Fundamen-

talmente las contenidas en el epígrafe «El nuevo Municipio».

De forma esquemática pueden señalarse algunos puntos que, para el autor, constituyen la base necesaria de la nueva organización municipal:

- No fijación legal de un número mínimo de habitantes del Municipio.
- Estructura administrativa funcional.
- La autonomía municipal reside en la adecuación de los servicios a las necesidades.
- El problema de la elección de los administradores o gestores locales es fundamental.
- Es preciso asegurar a las fracciones componentes del Municipio los servicios imprescindibles y necesarios.
- Las fracciones tienen personalidad jurídica.
- Cada fracción tendrá una representación, única o múltiple, en el Consejo Municipal, debiendo eliminarse la excesiva influencia de la localidad cabeza del Municipio.
- Los ingresos municipales vendrán atribuidos a cada una de las entidades miembros (fracciones) por cuotas proporcionales, según sus necesidades y los ingresos con que contribuyan a la Hacienda municipal.—A. S. A.

VIAZZI, MARCO: *La responsabilità civile per danni a terzi nei pubblici appalti*. «Burocrazia». Roma, noviembre 1969; 375-382 pp.

Como es sabido, en los contratos de obras públicas celebrados por la Administración se incluye una cláusula

en virtud de la cual recae sobre el contratista la responsabilidad total por daños a terceros. Pese a ello, no debe estimarse, por la Administración contratante, que puede adoptar una posición de absoluta despreocupación al respecto, ya que, en caso de accidentes, es muy difícil que no aparezcan en el curso de las investigaciones algunas circunstancias que puedan reflejarse, directa o indirectamente, sobre el contratante con la consiguiente reclamación de responsabilidad. Viazzi expone un caso real en el que la determinación de la responsabilidad es dificultosa.

En un segundo momento se analiza la postura mantenida por la jurisprudencia italiana. Pueden observarse varias etapas claramente diferenciadas. En la primera, cronológicamente, se observan dos tendencias contrapuestas. De acuerdo con una de ellas, la Administración contratante no podía ser considerada responsable, en ningún caso, por los daños causados a terceros por la actividad del contratista en el cumplimiento de su obligación contractual.

No obstante, el éxito de la distinción doctrinal entre «actos de imperio» y «actos de gestión» en la actividad administrativa, condujo a una postura favorable a la exigencia de responsabilidad a la Administración contratante. Este segundo criterio jurisprudencial fue aplicado hasta 1930. A partir de este momento, las condiciones político-sociales de Italia influyen, produciéndose una vuelta al criterio anterior, es decir, a un aumento de la severidad respecto del contratista y, consiguientemente, a liberar de toda responsabilidad al contratante público.

Esta tendencia se mantiene hasta

nuestros días, aunque, a partir de 1950, se ha aminorado su tono categórico, atenuándose el principio para evitar la caída en el absurdo y en lo antijurídico. De acuerdo con la actual jurisprudencia, pueden formularse algunos de los principios esenciales sobre los que, hoy día, se fundamenta el problema:

- Los sujetos del contrato son autónomos en su esfera de actividad propia.
- El contratista es, como regla general, el único responsable de la ejecución de los trabajos, por lo que deberá resarcir los daños causados a terceros en todos los casos de responsabilidad civil directa e indirecta.
- La cláusula incluida en los contratos, o en las estipulaciones, eximiendo al contratante no es absolutamente liberatoria para el mismo, ya que, en determi-

nadas circunstancias, podrá ser llamado a responder, personalmente, o como responsable conjunto.

- Para juzgar responsable al contratante respecto de terceros no será suficiente la existencia de culpa «in abstracto», sino una culpa «en concreto», derivada de un comportamiento, activo o pasivo (omisión), que tenga una probada y clara relación de causa a efecto con el acontecimiento dañoso.

Finalmente, Viazzi formula un a modo de decálogo de actuación y conducta que la Administración debe observar en su propio beneficio, cuando realice contratos de obras públicas, para prevenir futuras diferencias tanto respecto de los contratistas como de terceros afectados.—
A. S. A.