

RESUMEN DE REVISTAS

Por A. O. C. y G. L. V.

I. Organización administrativa. La función de gobierno. Aspectos de la reforma administrativa

COLIN, J.: *Les services du Premier Ministre*. «La Revue administrative», núm. 91, 1962, pág. 15.

Notable y compleja es en Francia la organización de la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual desempeña numerosas funciones, con múltiples oficinas. La Presidencia del Consejo de Ministros francés está estructurada así: Gabinete del Primer Ministro, Secretario general del Gobierno, Gabinete del Secretario general, Servicio legislativo dependiente del Secretariado general y Servicio administrativo y financiero. Están además adscritas al Secretariado general del Gobierno la

Dirección General de la Administración y de la Función Pública, la Dirección de Documentación; al lado de esta Dirección funciona además un Servicio jurídico y técnico de la información, que se ocupa principalmente de la prensa, servicio técnico Central de Cifra, Dirección General de la investigación científica y técnica, Delegación general para el distrito de la Región de París, Administración provisional de los servicios de la Francia de Ultramar, Dirección del periódico oficial, Comisaría general del Plan de Desarrollo y de la Productividad, Secretariado general de la Defensa Nacional, Servicio de documentación y contraespionaje (especialmente en el extranjero).

Son numerosos, además, los Comités que forman parte de la Pre-

sidencia del Consejo: Comité de coordinación de la promoción social, Alto Comité de la juventud, Alto Comité para la población y la juventud, Comisaría de la energía atómica, Centro nacional de estudios especiales, etc.

★

MEDICI, GIUSEPPE: *Autonomia, decentramento, funzionalità, obiettivi di riforma dell'Amministrazione dello Stato*. «Nuova Rassegna», núm. 13, julio 1963, págs. 1668-1686.

Trátase del texto del informe que el Ministro Giuseppe Medici ha presentado al Presidente del Consejo de Ministros con fecha 15 de mayo de 1963, en nombre de la Comisión nombrada el 12 de septiembre del año en curso.

En la carta que se acompaña al documento se advierte que no han podido afrontarse y resolverse todos los graves problemas concernientes a la estructura de la Administración pública y de la acción administrativa (ni tampoco el Estatuto jurídico ni la remuneración económica de los empleados públicos).

★

TROCCOLI, ANTONIO: *La tematica dell'atto politico*. «Nuova Rassegna», núm. 9, mayo 1963, págs. 1054-1056.

El acto político ha sido elaborado por la doctrina y jurisprudencia sobre la base del artículo 31 del texto único de la Ley del Consejo de Estado. La determinación de ese concepto de acto político ha preocu-

pado no poco a la doctrina y a la jurisprudencia sin que todavía exista una noción unívoca. Según una tesis que ha tenido acogida favorable, el acto político no es ampliación de la función administrativa, sino de la función de Gobierno, la cual sería una función del poder ejecutivo bien distinto del poder administrativo. Según la referida concepción, en la noción de actos de Gobierno (o políticos) entrarían los actos constitucionales, como las Leyes, Decretos-leyes, etc. Dicha tesis ha sido discutida por la mayor parte de la doctrina, la cual ha sostenido siempre que los actos políticos son una especie del amplio género de los actos administrativos. En cuanto al elemento que diferenciaba el acto político del acto administrativo, se sostenía que tal elemento debía buscarse en el motivo que ha determinado la emanación del acto.

A tal concepción se ha objetado justamente que, siendo el motivo un elemento puramente subjetivo y difícilmente determinable, se dejaría a la Administración pública el calificar de político a un acto, con grave perjuicio de la garantía del ciudadano y del interés público que entraña. La doctrina dominante, y principalmente la jurisprudencia, consideran como «políticos» los actos directos que tutelan los intereses generales del Estado, sea en el orden interno, sea en el internacional.

De acuerdo con Guicciardi, el acto político sería naturalmente legítimo en cuanto ampliamente discrecional, y, por lo tanto, no idóneo para lesionar el interés genérico de los terceros.

El autor examina el problema que plantea la determinación de qué au-

toridades están habilitadas para producir actos políticos y la posibilidad de la impugnación de estos actos en vía administrativa, así como la del ciudadano de recurrir al Juez ordinario para la tutela de sus derechos subjetivos que han sido lesionados por un acto político. La responsabilidad del Estado por los daños ocasionados al ciudadano a consecuencia de la emanación del acto político es el último aspecto que considera.

★

LUME, G.: *Amministrazione pubblica: grande impresa moderna*. «Idea», junio 1963, págs. 12-19.

El autor señala la transformación administrativa que el Estado está afrontando y que impone una elevación de la Administración pública al nivel de una gran empresa moderna, así como la superación, cada día mayor en la opinión pública, del viejo principio de legitimidad.

Para la transformación de la Administración pública adopta el criterio de la conveniencia, como necesario para una mayor utilidad social de los servicios, que lleva a una determinación de los costes, la consideración de las relaciones públicas, la revisión de los instrumentos y ambientes de trabajo y la comparación incesante con el sector productivo privado.

★

SALLA, L.: *Quel che vorre unno dalla commissione per la riforma*. «Burocrazia», junio 1963, págs. 23-27.

El autor aspira a ver resueltos los siguientes problemas: a) Una de-

flación urbanística en función de la descentralización de los servicios; b) La compilación anual de códigos para cada materia, que faciliten la búsqueda de la norma aplicable; c) La vuelta a un solo *status* jurídico de toda la retribución, y d) La institución de tribunales administrativos.

★

ALLEGRI, ALBERTO: *L'efficienza dei controlli statali*. «Nuova Rassegna», núm. 10, mayo 1963, páginas 1228-1230.

El tema se centra en si es o no conveniente el doble control que existe en Italia respecto a la Administración pública: uno de legalidad y de mérito ejercido por la Contaduría General del Estado, y otro de legitimidad confiado al Tribunal de Cuentas, a los que considera el autor como controles preventivos. Se hace cuestión de si tales controles dobles preventivos son absolutamente necesarios y si, efectivamente, la unidad del concepto de legitimidad se prueba mediante la conexión del control preventivo al control sucesivo. Por último, examina la propuesta de la actual Comisión creada para la reforma de la Administración pública en los aspectos referentes a la reforma de los controles.

★

PRAGA, LUCIANA: *Problemi della regione e del Governo locale*. «Nuova Rassegna», núm. 13, julio 1963, págs. 1611-1628.

Estudio de los aspectos más destacados de las comunicaciones presentadas al *simposium* internacional

sobre los problemas de la región y del gobierno local, celebrado en Florencia del 27 al 30 de mayo de 1963, bajo los auspicios de la Fundación Adriano Olivetti y el Instituto de Derecho Público Comparado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales «Cesare Alfieri», de la Universidad de aquella ciudad.

II. Ciencia de la administración

FORSTHOFF, ERNST: *Giustificazione e compiti di una scienza dell'Amministrazione*. «La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione», número 2, abril-junio 1963, págs. 215-232.

Empieza el autor por señalar que sin disponer de la construcción sistemática de una ciencia autónoma del Derecho administrativo se ha propuesto reiteradamente ampararla con una Ciencia de la Administración. Tal propuesta tiene ya una historia propia. Su iniciación está ligada a la grandiosa concepción de Lorenz von Stein. Su obra, *Die Verwaltungslehre*, puede citarse sólo condicionalmente como conexas a la relación entre Ciencia del Derecho administrativo y Ciencia de la Administración. Y esto por el siguiente motivo: la ciencia de la administración de Lorenz von Stein nace y debe su realidad a una fase determinada de la historia constitucional alemana, o sea, al inicio del Estado de derecho en la monarquía constitucional.

La concepción de von Stein no tuvo una eficacia duradera. No podía tenerla, ya que, aun cuando de un lado dominase de manera gran-

diosa y adecuada la situación existente a mediados de siglo, esta situación era transitoria y, de otro lado, tal concepción contrastaba con los principios fundamentales del Estado de derecho.

El condicionamiento de Lorenz von Stein a su época no debe ser menospreciado. Todas las actuales consideraciones sobre la justificación y cometidos de una Ciencia de la Administración corresponden a una situación completamente diferente de la de su época. Actualmente una Ciencia de la Administración deberá demostrar su derecho a la existencia frente a una consolidada Ciencia del Derecho administrativo, con una tradición nada despreciable. La subdivisión de la disciplina científica y académica, que alteraríamos si pusiéramos al lado de la Ciencia del Derecho administrativo una Ciencia autónoma de la Administración, no es tanto el resultado de una convención, a la que los científicos interesados han llegado por motivos de oportunidad, como la consideración de las estructuras lógicas de la sola materia.

La situación de hoy es completamente diferente a la de los primeros años de este siglo, cuando el teórico del Estado de Lipsia, Ferdinand Schmid, plantea enérgicas polémicas en pro de la afirmación de una Ciencia de la Administración como disciplina científica.

En suma, desde el punto de vista académico, la ciencia positivista del Derecho administrativo podría muy bien haber podido encontrar una integración a través de la Ciencia de la Administración, y Schmid no dejó de llamar la atención sobre esta integración, incluso en forma polémica.

En el interior de la Administración no existía un movimiento lo suficientemente fuerte para eliminar el ajetreado monopolio de la Ciencia del Derecho administrativo. Hoy la cosa ha cambiado. Y debemos darnos cuenta de qué es lo que ha cambiado y por qué ha cambiado. Por ello hay que aclarar ante todo cómo ha sucedido y qué significado tiene el hecho de que durante muchos decenios la Ciencia del Derecho administrativo se haya considerado sustancialmente la única ciencia relativa a la Administración.

Habrà que recordar, naturalmente, la inserción de la Administración en el sistema constitucional del Estado de Derecho. Y lo que significa la sumisión de la Administración a la ley, entendida como norma general y abstracta, toda vez que limita la propiedad y la libertad de cada uno.

Una función esencial de la Ciencia de la Administración es, desde luego, la de facilitar un análisis de la realidad, que sea idóneo para influir en el ulterior desarrollo del Derecho administrativo, es decir, para modificar los principios jurídicos ya existentes o para elaborar otros nuevos. Con esto se ha indicado el punto en el que comienzan las funciones especiales o la responsabilidad del *ius administrativista* moderno. Todos los problemas fundamentales del actual Derecho administrativo están relacionados con el hecho de que su formación y su aparato conceptual están inspirados en una realidad hoy inexistente.

Como en los tiempos de Lorenz von Stein, la Ciencia de la Administración recibe hoy su justificación de una situación específica, de la falta de un sistema de Derecho

administrativo y de la incongruente transformación tradicional de los conceptos e institutos del Derecho administrativo, así como de la realidad social. En estas condiciones, el jurista está obligado hoy a procurarse en primer lugar un análisis de la realidad con medios extrajurídicos, con objeto de utilizarlos después, como medios del derecho, para sus funciones jurídicas. De ahí que la Ciencia de la Administración no sea opuesta al Derecho administrativo, antes bien, sea un medio necesario y legítimo para su ulterior desarrollo.

Otra función de la Ciencia de la Administración estriba en una relación esencialmente diversa al derecho y a la ciencia jurídica y que se basa en que la técnica se prepara para su introducción en el ámbito de la Administración moderna. Entiendo como introducción de la técnica de la administración el que la máquina comienza a sustituir al hombre.

El autor reconoce que hoy es posible —y lo será aún más en el futuro— multiplicar el poder efectivo y la eficiencia de la Administración mediante el empleo de máquinas casi *ad libitum*. Señala, entre otros cambios habidos, la pérdida del carácter gubernamental del Poder y su devenir administración meramente, en la medida en que la Administración moderna sirve a la satisfacción de las necesidades de la masa y al hecho de que las relaciones de la Administración con la forma de organización de la economía hayan cambiado. No parece haber duda alguna de que la Administración, con su progresión hacia la tecnificación, experimentará modificaciones, no tanto en la modalidad de

su funcionamiento exterior cuanto en lo sustancial. Tal cambio afectará a su estructura jurídica. Esto plantea la cuestión de si la Administración es, y en qué medida, tecnificable. No tanto en el sentido de que la tecnificación sea posible como respecto al precio que tenemos que pagar por esa tecnificación y si es deseable. A esta cuestión no puede darse una respuesta unitaria.

La decisión relativa al punto en que la mecanización y tecnificación han de encontrar límites presupone un conocimiento seguro de la Administración en sus diversas manifestaciones, absolutamente necesario a causa de la evolución de la técnica moderna.

Estas dos funciones que corresponden a la Ciencia de la Administración sobrepasan los límites de la Ciencia del Derecho administrativo. Es importante reconocerlo. En esto ve Forsthoff la justificación de una ciencia autónoma en todos los sentidos, necesario complemento de la Ciencia del Derecho administrativo, que ha de estar a la altura de su función en la época actual.

III. Modalidades y técnicas de actuación administrativa

FIRMI, VINCENZO: *L'ambiente di lavoro nella pubblica Amministrazione*. «La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione», núm. 2, abril-junio 1963, págs. 246-272.

La productividad está grandemente influida por el ambiente de trabajo. El empleado, de hecho, puede desarrollar más o menos su capa-

cidad en razón de las condiciones ambientales en que su trabajo se desenvuelve.

El examen del autor se limita al ambiente del trabajo en sentido material; prescinde, por tanto, de la consideración de todos los otros factores que pueden incidir en la productividad, sin olvidar por eso su influencia.

★

DE GREGORIO, DOMENICO: *L'informazione*. «Burocrazia», núm. 11, noviembre 1963, págs. 387-391.

Se estudia la información y sobre todo la información de masa, que hoy es uno de los instrumentos de importancia esencial para el desarrollo de cualquier actividad política y administrativa.

Pasa revista a la heterogeneidad, necesidad y motivación de la información. En cuanto a la forma de la información, señala que es necesario hacerlo mediante una serie de símbolos, o sea de elementos convencionales que traduzcan la imagen mental del autor y que al tiempo sean comprensibles para quien los recibe.

IV. Funcionarios

LESSONA, SILVIO: *Instituti post-universitari e pubblica Amministrazione*. «Nouva Rassegna», número 9, mayo 1963, págs. 1052-1053.

Se subraya que la preparación del personal de la Administración pública, y más aún de los directivos, exige una «sistemática» muy depurada,

una creciente eficacia de los organismos didácticos adecuados y una coordinada manifestación de voluntad. Todo ello se concreta en el funcionamiento de centros encargados de garantizar y valorar los resultados auténticos. El autor cita una documentación específica con las adecuadas referencias, de cuanto se ha realizado en esta materia en otros países. Después examina la Escuela Superior de la Administración Pública italiana, destacando que la misma tiene por competencia a toda la Administración de la República y no a un solo sector.

V. Aspectos de la planificación y programación económicas

LEBRET, LOUIS-JOSEPH: *Le problème des valeurs et des relations dans la planification et la programmation du développement*. «Développement et civilisations», núm. 15, septiembre 1963, págs. 22-32.

La tesis del autor es que la disciplina del desarrollo es tan reciente que no debe extrañar que se encuentre aún en un período de tanteos. De otra parte, la voluntad de desarrollo se ha hecho tan universal que se hace necesario fijar los métodos de planificación y programación aplicables, para que, de una parte, cada país en vías de desarrollo pueda utilizarlos, y, de otra, sean posibles las comparaciones, así como la coordinación regional de los diferentes planes.

Subraya de modo singular la noción de desarrollo como armonización dinámica de los valores antece-

des y de los valores nuevos, de los valores autóctonos y de los importados.

☆

IL POLITICO, núm. 3, septiembre 1963.

Trátase de un número monográfico dedicado a la planificación económica en Occidente. Entre los artículos figuran los siguientes:

La pianificazione economica in Gran Bretaña, de A. H. Shenfield. *Planisme et liberté économique*, de L. Derwa. *The recent Revival of Economic Planning in some western Countries*, de A. A. Navarro Vázquez. *On Structural Planning in Sweden*, de W. Stervander. *The Alliance for Progress*, de H. F. Sennholz. *Information and Planning*, de R. Harris. *Economic Planning in Some western Countries*, de L. Fertig. *Sulla recente ricomparsa della pianificazione economica in Italia*, de S. Ricossa. *Sovranità nazionale, pianificazione nazionale e libertà economica*, de J. M. Buchanan. *Some Remarks about Economic Planning*, de P. Harty. «*Planning*» versus the Free Market, de H. Hazlitt.

☆

NORCIA, FEDERICO: *La pubblica Amministrazione e la programmazione*. «Nouva Rassegna», núm. 14, 16 junio 1963, págs. 1756-1759.

El autor enjuicia el curso sobre programación económica a nivel nacional y a nivel local para funcionarios del Ministerio del Interior, Se-

cretarios generales de los municipios y las provincias, celebrado del 10 al 15 de junio del presente año en la Escuela de Perfeccionamiento en Ciencias Administrativas de la Universidad de Bolonia. Los temas que fueron objeto del curso son los siguientes:

a) Transformación de los órganos burocráticos del Estado.

b) Relación entre el Estado y los entes locales.

c) Modernización y ajuste del control de los actos de la Administración pública.

d) Análisis de los costes y presupuestos funcionales; y

e) Datos estadísticos y fórmulas matemáticas aplicados a la programación.