

RESUMEN DE REVISTAS

FRANCESCO GUZZARDI: *Limiti di efficacia delle Circolari Ministeriali (in specie, in materia Fiscale)*. «L'amministrazione italiana», febrero 1964, pp. 157-160.

Las instrucciones ministeriales pueden y deben considerarse operantes sólo si responden a los principios generales de interpretación de las leyes contenidas en el Código civil; en caso contrario no obligan ni siquiera al funcionario encargado de llevarlas a la práctica. Existen, sin embargo, algunos casos en que las circulares mi-

nisteriales obligan a los encargados de la aplicación de las normas, aunque no se adhieran en modo formal a la ley: en efecto, aparte de las hipótesis que se derivan de los poderes de delegación concedidos a veces por la ley al Ministro, son asimismo obligatorias cuando tales instrucciones tengan carácter normativo (es decir, sistemático y orgánico) y su aplicación redunde en favor de los contribuyentes; en tal caso obligan incluso al juez, llegando a ser fuente de derecho, mientras no sean revocadas.

Consecuencia lógica de ello es que el contribuyente puede invocar en tales casos las normas ministeriales a él favorables, tanto en vía administrativa como jurisdiccional; por el contrario, si las interpretaciones oficiales de la ley son contrarias a la norma, ninguna obligación tiene de guardarlas, pudiendo entablar los correspondientes recursos.

En tal sentido se ha pronunciado en diversas ocasiones la jurisprudencia, señalando, entre otras cosas, que las circulares ministeriales no tienen eficacia de interpretación auténtica (si bien constituyen una fuente «notable» de interpretación que ordinariamente puede obligar a las oficinas administrativas).—R. V.

☆

JEAN-MARIE DIEMER: *L'administration consultative à l'échelle départementale*. «La Revue administrative», marzo-abril 1964, pp. 116-124.

Este artículo se enfrenta con el problema del elevado número de comisiones de carácter consultivo que se encuentran en los departamentos franceses que varía, según estos, entre 100 y 150.

Su número trae consigo una serie de inconvenientes: los jefes de servicios pertenecen a múltiples comisiones, con lo que se entorpece su labor normal; el empleo de tiempo que suponen las reuniones conduce a una poca periodicidad o a la escasa participación de los miembros; se produce un retardo en la acción administrativa y con frecuencia son un expediente para eludir responsabilidades. De otra parte, y en cuanto a la composición de las comisiones se critica la falta o insuficiente representación de los simples ciudadanos: pa-

dres de familia, usuarios de servicios públicos o consumidores.

Es indudable que se impone una reducción del número de las comisiones y de su carácter. Estas deben ser meramente consultivas. La reducción se ha llevado a cabo por vía de experiencia en varios departamentos utilizando la vía de la supresión, de la agrupación y también la de hacer simplemente facultativa la petición de informe a la comisión de referencia.

El autor, como conclusión, hace suya la opinión de Mathiot de que hay que ir a pocos consejos, pero vivos en donde estén más representadas personas ajenas a la Administración pública y menos representados los portavoces de grupos de intereses (patrones y obreros, principalmente).—J. M.

☆

G. T.: *Note sur la promotion sociale et la fonction publique*. «La Revue administrative». Enero-febrero de 1964, pp. 10-15.

El Estatuto de la Función pública de 1946 ha fragmentado la carrera administrativa en Francia, que en la actualidad está determinada en función de la posesión de determinadas licenciaturas o diplomas. Supone lo expuesto una garantía de competencia, pero no deja asimismo de presentar serias dificultades en el aspecto psicológico y en ámbito de las relaciones humanas.

Tales dificultades podrían ser atenuadas mediante una política de promoción social que se ejercitase en las siguientes direcciones:

a) Mayor uniformidad y coordinación en las instituciones encargadas de la formación y preparación de funcionarios.

b) Régimen de ayuda funcional mediante una acción dirigida a detectar la capacidad de los mismos, costeando en parte el costo de licenciaturas, preparando para concursos administrativos, etc.

c) Perfeccionamiento de funcionarios en el transcurso de su carrera administrativa: intercambios ministeriales, rotación de puestos de trabajo, cursillos, etc.—J. O. M.

★

FRANK SHERWOOD: *The role concept in Administration*. «Public Personnel Review.» Chicago. Enero 1964, pp. 41-44.

El «role», el papel a desempeñar por una persona, es un determinante de la conducta del individuo de mayor trascendencia, frecuentemente, que la propia personalidad.

En el presente artículo se recogen diversas experiencias realizadas en la Administración americana que confirman la necesidad del desdoblamiento del individuo en cuanto tal y de su «role». Para ello se habrá de potenciar la personalidad del individuo, será necesario reforzar los sistemas de comunicación entre órganos administrativos, promoviendo la comprensión de la necesidad de armonizar dentro de una administración dada los aspectos individualistas con los de carácter organizativo. J. O. M.

★

R. PEROL: *L'information et l'entreprise*. «La Revue administrative.» Enero-febrero 1964, pp. 84-88.

El desarrollo de la investigación científica, que ha implicado la transformación radical de las estructuras

fundamentales de la empresa, la complejidad creciente del funcionamiento interno de una empresa debido a los cambios tecnológicos señalados así como a otras causas, especialmente a los problemas de administración de personal, todos estos factores ponen de relieve la trascendencia de la información en la empresa. Una decisión de puesta en marcha de una cadena de producción automatizada, implica el previo conocimiento del efecto de tal medida en el desempleo de operarios; una versión en ultramar ha de tener en consideración la coyuntura y las costumbres del país en el que se invierte. Pues bien, la prospectiva, que es algo más que una mera técnica, se constituye en el método original de previsión, que pretende la formación del personal, la investigación de nuevas actividades y la reforma de las estructuras, siendo dudoso si en el momento actual constituye su estudio una verdadera profesión.—J. O. M.

★

C. M. BANDINI, y F. BONAZZI: *Aspetti concreti di relazioni pubbliche negli Enti locali elettivi*. «Il Corriere amministrativo.» Diciembre 1963, número 23, pp. 2678-2695.

La primera parte del trabajo analiza en forma pormenorizada diversas aplicaciones de las relaciones públicas a la descentralización, a las tareas institucionales de la provincia y a las iniciativas comunes a provincia y municipio.

En la segunda parte se estudia en forma general la naturaleza y carácter de las oficinas de relaciones públicas. Tales oficinas no pueden abarcar toda esta materia (ya que las relaciones públicas empapan toda la

vida del ente abrazando sus más diversos aspectos), ni, por otro lado, son las únicas que se preocupan de ella (ya que de este aspecto deberán preocuparse todas las secciones, especialmente las de personal y de Organización y Métodos, allá donde existan). Compete a ellas únicamente el «momento unitario» de tal actividad, considerada a nivel de dirección.

Su acción fundamental debe dirigirse a la realización de las disposiciones fundamentales previstas en las leyes de régimen local en orden especialmente a ampliar lo más posible el área de control de la opinión pública sobre la Administración, y a obtener la mayor participación posible del ciudadano en las decisiones y opciones político-administrativas, a través de una mayor *publicidad* de las decisiones y deliberaciones de los organismos locales.

A continuación se analizan los canales a través de los cuales la oficina de R. P. puede desarrollar su propia acción así como las directrices que deben presidir su programa, según las normas clásicas de un proceso de «comunicación», examinándose los fines, ambiente de actuación, los medios y, finalmente, la comprobación de los resultados.—R. V.

★

MARIO TIBERI: *La documentazione: problemi e sviluppi nella pubblica Amministrazioni italiana*. «La Scienza e la tecnica della organizzazione nella Publica Amministrazione», julio-septiembre 1963, páginas 433-454.

La «documentación» que ha existido siempre, puede considerarse como el «conjunto de actividades dirigidas a la búsqueda, comprobación y difusión de los datos intelectuales nece-

sarios al personal de una colectividad de trabajo para el ejercicio de sus funciones, especialmente en orden a la elección de decisiones productoras de efectos administrativos y jurídicos». Tal actividad aparece condicionada por las cualidades profesionales, culturales y memorísticas del funcionario, y guarda estrecha relación con la responsabilidad jerárquica de sus usuarios, con su especialización y con la naturaleza de las atribuciones de cada servicio.

Tras señalar la extraordinaria importancia del «precedente» y el nuevo carácter del mismo en nuestros días, examina el autor las tres clases de elementos en que se apoya la documentación en la actualidad. Las fórmulas mediante las cuales se manifiesta esta actividad son: la individual (basada en el funcionario), la centralizada (mediante organismos especializados) y la intermedia (que presupone un servicio central que no abarque todas las funciones documentales).

La mecánica de la documentación supone como fases esenciales las siguientes: la búsqueda y recogida del material, la elaboración del mismo, su difusión y, finalmente, su conservación. A continuación se examinan las diversas clases de personal que pueden comprender los servicios de documentación. Estas son en primer término los propios técnicos, especialistas de la materia tratada (especialmente si es altamente científica o técnica); en segundo lugar, los técnicos de la documentación, y, finalmente, los traductores y personal administrativo y ejecutivo.

El autor concluye reconociendo el extraordinario papel que en la función estudiada pueden y deben ejercer las oficinas de Organización y Métodos.—R. V.

JEAN ARNAUD MAZERES: *La réforme du contentieux administratif du 30 juillet 1963: simple retouche ou orientation nouvelle?* «Juris Classeur Périodique. La semaine juridique.» Enero 1964.

Se expone en la primera parte del presente artículo la competencia general del Consejo de Estado en primera y última instancia en materia de recursos contra los actos administrativos adoptados por organismos colegiados de ámbito nacional. En la segunda parte se analiza la competencia del Consejo de Estado para conocer de los recursos dirigidos contra los actos reglamentarios de los ministros en cuanto tales, siendo aquí donde se centra el mayor interés de la reforma, que ha venido a consagrar un principio vivamente señalado por la doctrina.

No obstante lo expuesto, la reforma de 1963 ha sido, a juicio del articulista, limitada, parcial, y en cuanto tal reforma, decepcionante, habiendo creado por otra parte un riesgo de centralización jurisdiccional.—J. O. M.

★

JACQUES PUISOYE: *La responsabilité de la puissance publique.* «L'actualité juridique. Droit Administratif.» Marzo 1964, pp. 140-150.

Tradicionalmente se ha venido declarando la irresponsabilidad del Estado y demás colectividades públicas por las lesiones que en el ejercicio de su actividad pudiesen causar en los derechos de los administrados, si no era con base en la teoría del derecho común de indemnización por faltas imputables a la Administración. Posteriormente y a partir de 1895, la ju-

risprudencia del Consejo de Estado ha abierto paso, trabajosamente, a la teoría del riesgo, basada ya en el principio de igualdad ante las cargas públicas (principio de igualdad de los contribuyentes ante el impuesto, ante las cargas fiscales, etc.).

Se exponen en el presente artículo los principales casos en los que la jurisprudencia ha estimado, con base a los principios expuestos, la pertinencia de indemnizar a los administrados por actos legítimos de la Administración: daños causados en las vías públicas de un municipio por el paso de vehículos militares, presiones ejercidas por la Administración sobre una sociedad coaccionándola a ceder una empresa a una cooperativa, negativa al licenciamiento de obreros asalariados, etc., así como los requisitos para que tales daños den lugar a indemnización: ser directos, ciertos, evaluables, graves y especiales.—J. O. M.

★

ANDRÉ HEURTE: *Les règles générales de procédure.* «L'Actualité Juridique. Droit Administratif.» Enero 1964, pp. 4-10.

La proliferación de jurisdicciones especiales es uno de los rasgos característicos, según el articulista, de la organización jurisdiccional francesa. La actitud del Consejo de Estado, que se negó a aplicar, con carácter de generalidad, la Ley de Enjuiciamiento civil francesa, motivó los primeros ensayos para la formulación de unos principios procedimentales de carácter general. Una lista enumerativa de los mismos se puede confeccionar en la actualidad en torno a los tres principios siguientes:

- Carácter contradictorio o de oposición en la instrucción del procedimiento que evite la indefensión.
- Posibilidad en determinadas ocasiones de que el juez obre en conciencia.
- Determinación de las condiciones de validez del procedimiento: carácter secreto de las deliberaciones, necesidad de resolver todas las cuestiones planteadas, sistema de incompatibilidades que garanticen la independencia judicial, etc.

Las reglas generales señaladas coexisten con los principios generales del derecho sin confundirse con ellos, pues no tienen el carácter de derecho natural supraordenado al derecho positivo. Su posición, dentro de la escala jerárquica de las normas, no deja, pues, de plantear problemas.—J. O. M.

☆

MICHELE CALIMERI: *Premesse ad una riforma della legge per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità general dello Stato.* «La Scienza e la tecnica della organizzazione nella Publica Amministrazione.» Octubre-diciembre 1963, páginas 601-632.

La reforma de las normas que regulan la gestión administrativo-contable de un organismo debe ser realizada teniendo en cuenta no sólo

los aspectos contable y fiscal, sino también los de organización (funcional), financiero, económico, empírico y administrativo.

Las principales directrices de la tan necesitada reforma de la Ley italiana de 1923 deben ser, según el autor, las siguientes: 1) Respecto a la Administración del patrimonio del Estado, una mejor clasificación de los bienes, la simplificación contable, la técnica del «inventory control». 2) Contratos del Estado: normas especiales en casos de emergencia, introducción del análisis del mercado, simplificación de procedimientos y creación de una oficina de costos y precios. 3) Presupuesto: deberían introducirse los presupuestos plurianuales en ciertos casos, tenderse al equilibrio económico a través de ciclos largos, adoptar como duración del ejercicio financiero el año solar, y, finalmente, lograr su «funcionalización». 4) Ingresos y gastos: simplificación de los mismos según la moderna práctica comercial. 5) Responsabilidad de los funcionarios: es preciso hallar nuevas normas de base a la confianza en la capacidad del funcionario. 6) Controles y rendición de cuentas: es necesaria una nueva orientación respecto a los controles antecedentes, concomitantes y subsiguientes, concediendo especial relevancia a la «eficiencia funcional».

El autor concluye insistiendo en la estrecha interdependencia que existe entre la reforma de las leyes administrativas y la reforma de las estructuras y de la organización.—R. V.