

RESUMEN DE REVISTAS

S. FERRATERI: *Ancora sulla «riforma»*. «Burocrazia» núm. 10, octubre 1964, pp. 341-342.

Tanto se viene hablando y proponiendo desde hace muchos años en torno a la reforma administrativa; tanto es el tejer y el destejer de la misma, que se ha llegado a la mayor confusión en cuanto a su significado y objetivos.

Para el autor se hace preciso, en medio de esta confusión, volver a los artículos de la Constitución—concretamente el 97 y 98—. Para determinar con claridad cuál es el cometido

y competencia de la distancia que media entre las declaraciones constitucionales y el actuar concreto de la Administración, atribuye los fallos de ésta no a mala fe de los funcionarios, sino a la vejez de las estructuras e insuficiencia de los medios.

El problema no se reduce a la mecanización. Hay que mejorar los servicios en general y aplicar procedimientos más ágiles. Y hay, sobre todo, que crear un clima de mutua confianza y cooperación entre la Administración pública y los administrados.

JEAN BOURDON: *Le district urbain*. «Promotions» núm. 68, 1964.

En enero de 1959 se creó en Francia un nuevo tipo de establecimiento público, institución que ha sido hasta el momento presente muy controvertida. Está destinada a facilitar la administración de las grandes ciudades y sus Municipios limítrofes, pudiendo adaptarse a grupos de Municipios rurales conscientes de la necesidad de unir sus recursos para el desarrollo de su actividad.

Se analiza en el artículo:

- Sus atribuciones: Gestión de los servicios de urbanismo, servicios contra incendios, ejecución de obras públicas, servicios municipales de uno o más Municipios.
- Condiciones para su creación: Iniciativa y poder de decisión.
- Organos administrativos del distrito: Consejo de Administración y miembros del Consejo.
- Recursos financieros: impuestos y recargos locales, subvenciones del Estado, empréstitos, etcétera.
- Política de inversión y control financiero.
- Tutela administrativa y eventual limitación de las libertades locales.

★

R. ALESSI: *In torno alla nozione di ente territoriale*. «Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo 1963», volumen III, Milán, Giuffrè, 1963, pp. 1-28.

Se puede afirmar, de entrada, la falta de certidumbre doctrinal en torno a la noción de ente territorial. Las dos corrientes principales—la

que entiende el territorio como uno de los *elementos constitutivos* de la entidad territorial, y la que lo cree simple *objeto* del *Derecho* de ésta—no resisten la crítica. Para el Estado el territorio no es un elemento constitutivo, ni internacional, ni internamente; en cuanto a que sea objeto de su Derecho, cabe afirmarlo en el plano internacional solamente; algo similar puede afirmarse de los entes territoriales menores.

Ello no merma la gran relevancia jurídica del territorio para tales entidades, especialmente como marco —la territorialidad— de su *imperium*. Hay que precisar, sin embargo, que tal limitación de la potestad del ente al propio territorio no pasa de ser un efecto de la *limitación organizativa* del poder ejecutivo, que no puede rebasarlo.

¿Deriva la condición de sujeto pasivo del ordenamiento jurídico de un ente territorial de la vinculación al territorio de éste? Por lo que respecta a la nacionalidad, no. Sí, en cambio, por lo que se refiere a la vecindad municipal, residencia en general y posesión de bienes.

★

G. GIACOBELLI: *Aspetti problematici delle autonomie regionali*. «Nuova Rassegna» núm. 12, junio 1964, páginas 1406-1408.

El concepto de autonomía local se halla estrechamente ligado a la experiencia histórica de un determinado país, al progreso de sus instituciones y, concretamente, de su ordenamiento jurídico-estatal. Doctrinalmente, no se ha llegado aún a la uniformidad respecto al contenido jurídico y a los límites de la autonomía local.

Tres son los principales aspectos bajo los que cabe considerar a ésta: el administrativo, el normativo y el financiero.

El autor aborda la problemática de los entes locales como sujetos jurídicos, y de sus relaciones y limitaciones respecto del sujeto Estado, todo ello dentro del marco concreto de la constitución italiana.

Pasando a tratar de las entidades regionales, los problemas van desde el terreno político al técnico y funcional. En el primero afirma el autor que estas entidades no atentan a la integridad nacional. Con todo, la vitalidad de la institución regional depende de cuatro factores: la afirmación del principio democrático en su Gobierno, la existencia de una clase dirigente capaz de asumir la descentralización en el plano legislativo y administrativo, el disponer de una burocracia preparada y la asignación de fondos para financiar sus obligaciones. El autor termina ocupándose con detenimiento de cada uno de ellos.

★

P. D. NAIRNE: *Management and the Administrative Class*. «Public Administration», Londres, verano de 1964.

¿Qué sentido ha de tener la expresión «gestión administrativa» para los servidores de la Administración pública? La clase funcional, en todos sus escalones, debe apreciar en primer lugar el cambio de circunstancias que preside su trabajo. Es necesario poner fin a la actitud que se ha venido manteniendo ante la industria y el comercio, mediante el reconocimiento en todos los niveles

departamentales de que el éxito de los planes del Gobierno reside en el logro de una armonía en la gestión de los diversos sectores. Por otro lado, la naturaleza de la sociedad moderna ha cambiado; no obstante, las motivaciones de la clase funcional permanecen estabilizadas en actitudes más pasivas que activas.

Especial interés reviste el que exista una clase verdaderamente directora (no meramente gestora) y responsable.

★

J. EDWARD DDY: *Erosions of Civil Service*. «Good Government», Nueva York, otoño 1964.

El autor pertenece a la «National Civil Service League», que vela por la integridad de las relaciones de servicios de los funcionarios públicos.

Se recogen en el artículo varios casos prácticos en los que se pone de relieve la actividad erosiva de los partidos políticos y grupos de presión de diversa naturaleza, lo que hace necesario una continua vigilancia.

★

ROLAND DRAGO: *Statut et fonctions des sous-préfets (A propos du décret du 14 mars 1964)*. «L'Actualité Juridique». Droit Administratif, mayo 1964, pp. 280-288.

1. LA FIGURA DEL SUBPREFECTO

El artículo es un comentario del nuevo estatuto de los Subprefectos franceses. La figura del Subprefecto fué creada durante la legislación revolucionaria; era la autoridad que estaba al frente de un *arrondissement communal*. La evolución pos-

terior se ha caracterizado por la disminución de su número y de la importancia de sus funciones. El nuevo estatuto, sin embargo, parece dar una mayor importancia a este cargo.

El nuevo estatuto configura al Subprefecto como un grado de la jerarquía del Cuerpo prefectoral, y no necesariamente ligado al *arrondissement*, como hasta ahora. Su *reclutamiento* está presidido por las ideas siguientes: favorecer a los antiguos alumnos de la ENA, aunque los Subprefectos sigan procediendo en primer término de los administradores civiles del Ministerio del Interior; conseguir que lleguen a la función de Subprefectos elementos jóvenes, lo cual se logra mediante la promoción a ese grado de Jefes de División y agregados principales de Prefecturas, que se facilita por la supresión del grado de Jefe del Gabinete, ahora convertido en una simple función.

Los Subprefectos pueden desempeñar distintas funciones dentro de su misión general de asistir a los Prefectos. Y así pueden ser: a) *Secretarios generales de Prefectura*, y en tal caso pueden recibir del Prefecto, por delegación, el encargo de una parte de la Administración departamental; b) *Directores de Gabinete y Jefes de Gabinete de los Prefectos*; c) *Secretarios generales de centros administrativos y técnicos de carácter interdepartamental*, y en este sentido continúan su función de colaboradores directos de los Jgame (Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria), cuyas funciones han pasado a algunos Prefectos; d) *Encargados de Misión*. Son en realidad «Subprefectos económicos», cuya ayuda para el Prefecto regional es importante, teniendo en cuenta las funciones de éste

en materia de desarrollo económico. Existen sólo en las circunscripciones regionales y puede existir más de uno. Se recoge la experiencia anterior, pero no se extiende a todas las Prefecturas.

2. EL FUTURO DEL «ARRONDISSEMENT»

Actualmente el Subprefecto, en relación con el *arrondissement*, desempeña las siguientes funciones: gestión de intereses nacionales (publicación de leyes, revisión de listas electorales, reclutamiento para el Ejército y atribuciones de Policía); tutela de Municipios y establecimientos públicos comunales; actuación a título personal, como Consejero de los Alcaldes, como elemento que facilita la relación entre Municipios y servicios estatales, pero sin poder de decisión. Esta situación no ha sido favorecida por las últimas reformas, ya que no se permite una delegación en el Subprefecto de los poderes conferidos al servicio estatal en su territorio.

Para Drago las reformas administrativas futuras deberían conducir a reforzar el *arrondissement*, porque, sobre todo en zonas rurales, tiene una indudable unidad sociológica y económica. Ese refuerzo debe favorecerse con el reagrupamiento de los Municipios. El *arrondissement* sería, pues, una federación de Municipios rurales importantes—unos 40—, con una sólida estructura administrativa (servicios administrativos y sociales reforzados, Servicios contra Incendios, Colegio de Enseñanza General y Centro de Aprendizaje Agrícola).

El *arrondissement* podría ser una circunscripción administrativa descentralizada, dando más vida a su Consejo. Esto ofrece la ventaja de compensar la no descentralización

del Departamento; los Consejeros de *arrondissement* constituirían el Consejo general del Departamento como órgano de asistencia del Prefecto, sustituyendo a la actual Comisión departamental.

☆

DELPUGET: *Le «brainstorming», technique de stimulation de la création intellectuelle.* «Bulletin O. et M.» núm. 12, abril-junio 1964.

Dijo Talleyrand: «Sólo existe una persona que sabe más que nadie: todo el mundo.» El *brainstorming* (traducción literal: tempestad en el cerebro) se revela como una técnica elaborada por psicólogos y sociólogos, cuya misión es suscitar en un grupo de personas el máximo de ideas originales en el mínimo de tiempo. Esta técnica, que se viene empleando en Estados Unidos desde 1937, ha sido creada por el profesor americano Osborn, que ha venido así a resucitar la antigua mayéutica socrática.

El *brainstorming* está basado en los principios siguientes: todo individuo posee una cierta aptitud para la creación de nuevas ideas, aptitud que puede estar frenada por factores psicológicos y sociales; la eliminación de susceptibilidades puede permitir la revelación del creador nato. El *brainstorming* funciona sobre las cuatro reglas siguientes: 1.º prohibición de toda crítica de las ideas inicialmente emitidas; 2.º manifestación de toda clase de ideas; 3.º consideración de las ideas de los demás; 4.º producción del máximo de ideas.

La organización práctica de una sesión y el campo de aplicación de la técnica que se comenta son extremos desarrollados en este artículo.

☆

DICK SIMPSON: *The congruence of the political, social and economic aspects of development.* «International Development Review. Washington, junio 1964.

Los desarrollos económico, político y social están íntimamente ligados. Esto, que es un conocimiento intuitivo, pretende ser demostrado por el articulista basándose en una evidencia estadística. Existe una correlación positiva entre los tres aspectos señalados; es posible diferenciar y clasificar a los países basándose en el desarrollo alcanzado en estos tres niveles; las condiciones más estables de desarrollo se dan en aquellos países que presentan un desarrollo social, político y económico equilibrado; los países tienden espontáneamente a alcanzar una estabilidad y un equilibrio en su desarrollo. A tal efecto se incluye en el artículo un cuadro en el que están representados cuarenta y siete países; se establecen seis variables (tipo de régimen político, tipo de gobierno, renta nacional, participación política, nivel cultural, urbanización) y se interpretan las correlaciones halladas.

☆

N. SANSONE: *Rilevazione e contabilità dei costi negli uffici statali.* «Burocrazia» núm. 10, octubre de 1964, pp. 331-336.

La primera consecuencia que se deriva del intento de determinar estadísticamente el coste de ejercicio

de los servicios estatales es que las unidades administrativas que desarrollan un amplio ciclo de actividad deberían transformarse en «centros de coste».

La introducción de la contabilidad de costes en las oficinas públicas llevaría al conocimiento cualitativo y cuantitativo del trabajo desarrollado. Para ello se requiere:

- La segregación de costes entre las distintas unidades administrativas que llevan a cabo actividades análogas.
- La clasificación y descomposición técnica de las actividades y operaciones que realiza cada una de ellas.
- La imputación de los costes a cada operación.

Hay que tener en cuenta también el coste directo y el indirecto, así como las componentes cualitativas y cuantitativas del trabajo.

El artículo termina diseñando un plan contable para poner de relieve el coste correspondiente a cada una de las oficinas.

☆

M. L. QUERESHI: *Formulation and Implementation of economic development programmes*. «Public Administration Review». Pakistán, enero-marzo 1964.

Plantea el articulista algunos de los problemas relacionados con la formulación, impulso y evaluación de los programas de desarrollo económico que constituyen tareas fundamentales en una planificación económica.

El proceso de elaboración de decisiones de la Administración pública

es lento, lo que puede implicar un alto costo en el desarrollo de planes impulsados por los Departamentos gubernamentales. Un mecanismo para obviar tal dificultad podría consistir en encargar tal tarea a una Corporación pública autónoma.

El impulso de los programas de desarrollo supone la movilización de recursos humanos y financieros. La planificación implica la conciencia de la dirección y marcha del desarrollo. Los recursos financieros, públicos y privados dependen del nivel de desarrollo preexistente, del nivel de renta, del sistema impositivo, de la estructura del gasto público, de la distribución de la renta y de la propensión al ahorro. Las posibilidades de desarrollo están en función, en gran manera, de los recursos naturales del país, sin olvidar que un país puede ser pobre por desconocer la potencialidad de sus recursos económicos naturales.

Se exponen asimismo en el presente artículo diversas consideraciones sobre los objetivos de los planes de desarrollo, programación, equilibrio y coordinación sectorial, participación de los Gobiernos y ámbito temporal de los programas.

☆

L. PRAGA: *Qualché rilievo sul nuovo schema di legge urbanistica*. «Nuova Rassegna» núm. 12, junio 1964, páginas 1413-1414.

Difícilmente se podría encontrar en la historia legislativa italiana un proyecto más debatido que el de la Ley urbanística. El autor tercia en la polémica abordando el problema de la «indemnización por expropiación» del artículo 17, que se quiere fijar

sobre el valor de los bienes en 1958 en base a los siguientes argumentos:

a) Que la fijación del precio es más fácil de hacer referida a una fecha pasada.

b) Que no se puede tachar de inconstitucional el proyecto, toda vez que la Constitución—artículo 42—sólo habla de «indemnización», sin precisar que deba ser «justa», «equitativa», etc.

El primer argumento se rebate por sí solo: no se puede establecer un principio jurídico siguiendo la vía «más fácil», sino buscando la norma que mejor refleje la justicia.

El segundo argumento tampoco tiene más consistencia: los artículos de la Ley de Expropiación forzosa que se refieren a la materia establecen que la indemnización debe ser «justa». Si no han sido declarados inconstitucionales desde el 1 de enero de 1948, fecha en que entró en vigor la Constitución, ello prueba que el «respiritu»—si no la letra—de ésta se halla en la línea de la justicia en la indemnización.

★

G. GIURIZZINI: *Pianificazione urbanistica e programmazione economica*. «Nuova Rassegna» número 10, mayo 1964, pp. 1219-1221.

Vista la polyareda levantada por el proyecto de reforma urbanística, hay que insistir sobre los motivos que lo inspiran.

El más importante parece consistir en la falta de correlación, en la Ley del 42, entre «planificación urbanística» y «programación económica».

Para el autor este motivo es inoperante. Programación económica y

planificación urbanística son cosas distintas, toda vez que, mientras la primera es función de decisiones políticas variables por su propia naturaleza, la segunda reviste un carácter eminentemente técnico-jurídico.

También suele ser distinta la duración temporal de cada una. Un «plan regulador» suele tener vida de decenios, mientras que la programación económica acostumbra a moverse dentro de límites temporales mucho más restringidos.

El autor termina rechazando la tesis de que el proyecto actual haría tambalearse la economía y la hacienda italianas.

★

G. GIACOBELLI: *Il regime pubblicistico delle aree edificabili nella legge urbanistica e nelle proposte di riforma*. «Nuova Rassegna» número 10, mayo 1964, pp. 1209-1218.

Los puntos que dividen a defensores y adversarios de la reforma que se proyecta en materia de edificación son fundamentalmente dos: la llamada «expropiación generalizada» y el sistema de indemnización de las áreas expropiadas, fijándola sobre el valor de los terrenos en 1958.

Se dice que la nueva Ley nace a causa del fallo de la de 1942, debido especialmente a la dificultad de bloquear el juego de las presiones de particulares y grupos, y se añade que los nuevos planes tienden a insertar la edificación dentro del programa general del desarrollo económico.

En la Ley del 42 se confía a los Municipios la elaboración de los planes en materia urbana. Si la mayor parte han fallado en esta materia

ha sido debido a su situación financiera, que ha coartado su actuación. Por otra parte, al no verificarse la expropiación conjunta de toda la zona ha resultado que los terrenos cobraban distinto valor según que se destinaran, por ejemplo, a una carretera o a la construcción de viviendas. Esta disparidad es, justamente, la que se quiere evitar con la expropiación generalizada. En ella toda la zona recibe el mismo trato económico, prescindiendo del destino que, dentro del plan que la afecta, se dé a cada terreno en particular.

Menos convincente, incluso desde el punto de vista constitucional, parece bloquear el precio de los terrenos, a efectos de indemnización, en el año 1958.

Las consecuencias de la reforma van a ser numerosas. Las más aparatosas las puede provocar el retorno al mercado de los terrenos del autor en el sentido de que el camino a seguir parece diverso: la promoción y subvención de la construcción cooperativa y particular.—J. O. M., E. S. G. y J. M.