

## RESEÑA DE LIBROS \*

014.3

DAVID T. STANLEY: *The Higher Civil Service. An evaluation of Federal Personnel practices*. Ed. «The Brookings Institution». Washington, D. C., 1964, pp. 138.

El propósito de este libro es el de evaluar el sistema de personal en el que están incardinados los más altos servidores de la Administración civil norteamericana—se trata de aquellos funcionarios pertenecientes a los grados GS-15-18.

El estudio abarca muy diversas cuestiones acerca del grado de capacidad de estos funcionarios, conside-

ración que merecen por parte de sus superiores, etc., y ha sido hecho atendiendo a una serie de datos referentes a diferentes categorías de estos profesionales, y analizando las condiciones en que son elegidos y en que trabajan.

Relata primeramente la serie larguísima de cualidades que debe reunir todo profesional administrativo de las escalas elevadas: gran flexibilidad, alto sentido innovador, agudo espíritu crítico, capacidad de síntesis, etc. Todas estas condiciones no son fáciles de reunir, por lo que hay que seleccionar cuidadosamente a estos profesionales y dotarles de un adecuado sistema de personal.

Expone a continuación las posibles formas de hallar un criterio para es-

---

\* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

tablecer este sistema, y alude a la competencia que en un futuro previsible se producirá entre el Gobierno Federal, el comercio y la industria para obtener los servicios de una serie de personas (científicos, matemáticos, estadísticos, etc.), dotados de una serie de conocimientos elevados y actualmente escasos.

Después de detenerse en la consideración del volumen y naturaleza de la burocracia federal y la responsabilidad de la Administración federal en general, caracteriza la carrera de los funcionarios superiores a que se refiere este estudio. El típico *Federal Civil Servant*, es un hombre de unos cincuenta años, que trabaja en Washington, graduado en un *college*, comenzó su carrera en el grado GS-9. Lleva veintitrés años al servicio de la Administración Federal y ha empleado veinte de ellos en alcanzar su categoría actual. Su carrera ha sido estable, con no más de dos ocupaciones diferentes. La movilidad, pues, de este funcionario es escasa, y sus posibilidades de ascenso bastante considerables (ha avanzado 6 ó 7 grados en veinte años, con una progresión tanto más rápida cuanto más cercana al ingreso en la carrera).

Las opiniones de los funcionarios directivos sobre el *Higher Civil Service* muestran una mezcla de satisfacción y descontento. Se manifiestan, por una parte, satisfechos de la habilidad de los funcionarios a que nos estamos refiriendo para alcanzar y desempeñar puestos de responsabilidad en los cuatro grados más elevados. Pero, por otra parte, se dan cuenta de la necesidad de desarrollo, de progreso y, particularmente, ponen de manifiesto la conveniencia de un mejor sistema de predicción y planeamiento, de unos salarios más

liberales y una más flexible graduación.

En las opiniones de los propios funcionarios del *Higher Civil Service* se aprecia lógicamente cierta simpatía por aquel sistema que les ha proporcionado su actual buena posición. Tienen un elevado criterio acerca de su efectividad, y su única insatisfacción relevante se concreta en la hipertrofia gubernamental.

No obstante, Stanley considera que el sistema necesita algunas reformas. Lo difícil está en concretar esos cambios imprescindibles y conseguir un acuerdo acerca de las posibles líneas de acción. A la vista de un complejo conjunto de factores elige, entre los innumerables sistemas posibles, cuatro de ellos y los analiza. Estos sistemas son:

A. El sistema actual, pero con coincidencia de la necesidad de cambio y desarrollo en muy diversos aspectos en que aquél falla: falta de un liderazgo consistente y bien enfocado; imagen negativa de las *Civil Service Commissions* entre algunos *Agency officials*; tendencia a un *modus operandi* personal, subjetivo, en parte de las *Agency Executives*, y ausencia de incentivos y oportunidades para continuar ascendiendo dentro de los grados más elevados del servicio.

B. La segunda alternativa es una versión reforzada y completada del sistema actual. Los principios de la *Civil Service Act* y la *Classification Act* se continuarían aplicando al *Higher Civil Service*; las *Agency Heads* mantendrían sus poderes; y la *Civil Service Commission* conservaría sus responsabilidades presentes. Sin embargo, en varios aspectos importantes el sistema sería nuevo y diferente. La mayor novedad es que el

presidente encarnaría e institucionalizaría un más fuerte liderato en la Administración personal.

C. La posibilidad más radical de cambio, viene representada por el tercer sistema, consistente en la creación de unos cuerpos profesionales dirigidos centralmente para el *Higher Civil Service*.

D. La otra alternativa es el establecimiento de *Agency Corps Systems*.

¿Cuál de estos sistemas es el apropiado?

Si el objetivo es mantener el nivel actual de perfección y progreso—suficiente en muchos aspectos—el sistema visto en primer lugar debe ser el elegido.

Si se trata, ante todo, de contar con conceptos básicos de responsabilidad y hacer del *Higher Civil Service* un más flexible instrumento de política estatal nacional habrá entonces que optar por el segundo sistema.

Si lo fundamental es convertir cuanto antes al *Higher Civil Service* en una institución más coherente, unitaria y duradera, el apropiado es, en este caso, el modelo señalado en tercer lugar.

Si, por último, el objetivo principal es mantener fuertes y autosuficientes los sistemas de Agencias individuales, habrá que elegir el cuarto sistema.

Pero, concreta Stanley, lo que se necesita es una acción rápida e innovadora, dirigida por el Presidente, para hacer todavía mejor al *Higher Civil Service*. Habrá, pues, que seguir inicialmente los pasos marcados en el punto 2. Y la acción en conjunto, así orientada, producirá un evidente progreso. Progreso necesario, ya que no debemos contentarnos con el nivel alcanzado. El Presidente, las

*Agency Heads* y el personal ejecutivo deben procurar activar, promover, desarrollar e innovar su actividad para mejorar este recurso vital, este conjunto de personas cuyo trabajo es tan importante para la nación,

P. G. M.

LOUIS-HENRI COURCELLE: *La Pratique Administrative dans la Fonction Publique*. Ed. Librairies Techniques. Paris, 1966; pp. 141.

Es este un libro eminentemente práctico, destinado a los funcionarios públicos.

En su capítulo primero dice que las reglas particulares de tipo administrativo con frecuencia olvidadas, si no desconocidas, han sido deslindadas; aun obediendo a formas precisas y rigurosas son, en definitiva, más sencillas de lo que parece muchas veces, porque proceden naturalmente de una lógica de pensamiento y de acción general de los servicios públicos.

El capítulo segundo está dedicado al estilo y a las normas que los funcionarios deben conocer, respetar y poner en práctica, porque ellas son las que permiten redactar los documentos, tan distintos, que se presentan según su naturaleza.

Por último, dice que las administraciones no pueden ejercer plenamente su acción a no ser que tengan a su disposición locales, mobiliario y medios materiales que facilitan la tarea de los funcionarios, y que desemboca en una eficacia cada vez mayor. Se abordan, además, los problemas de organización, de simplificación de los trabajos administrativos y de adaptación a los métodos nuevos que

conviene tratar con medida y discernimiento en un mundo sometido a extraordinarias mutaciones socio-profesionales; este tema—dice el autor—exigiría un mayor desarrollo, como el de las relaciones humanas, que no han sido tratados en este libro.

Como la redacción representa una parte considerable en la vida administrativa, hace referencia a nociones elementales, pero esenciales para el estilo administrativo en general.

En resumen, se trata de un manual de uso práctico para el funcionario.

P. A. U.

**WILLARD L. THORP: *Efforts et politiques d'aide au développement*. OCDE. Paris, 1956, pp. 184.**

Uno de los fines de la OCDE es el de contribuir a la sana expansión económica de los países miembros, así como a la de los no miembros en vías de desarrollo económico. Para este fin se ha creado un comité especializado denominado Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En su seno los países miembros examinan y deciden conjuntamente el volumen y naturaleza de las contribuciones a los programas de ayuda, establecidos a título unilateral o multilateral.

Comienza el informe del presidente de la CAD que aquí se examina destacando los rasgos fundamentales de la evolución de la CAD: carencia de medios propios; incremento de los medios financieros puestos a disposición de los países subdesarrollados, que alcanza la cifra de un millar de dólares; cierto endurecimien-

to de las condiciones en que son concedidos los préstamos; toma de conciencia de la gravedad del hecho de que en determinados países la producción agrícola no crece al ritmo de la expansión demográfica; extensión de la cooperación internacional mediante la formación de nuevos grupos consultivos.

El balance de las realizaciones de los países en vías de desarrollo pone de manifiesto que desde el punto de vista económico algunos países se destacan por el desequilibrio entre su población y su producto nacional bruto; es el caso de la India, Pakistán, Brasil, Indonesia. Debe ponerse de relieve igualmente que la tasa de desarrollo económico de los países en vías de desarrollo no ha aumentado en los últimos quince años. Se puede estimar, sin embargo, que la producción industrial de estos países se ha incrementado en un 7 por 100 en relación a 1964. Hablando en general, su economía es extraordinariamente sensible a las incidencias que afectan a los productos básicos.

Importantes son, pues, las mejoras aportadas por el establecimiento de los planes de desarrollo. No debe olvidarse, en cualquier caso, que la expansión de la agricultura es muy lenta y que esta circunstancia se agrava por el éxodo rural y por el paro obrero.

Se analiza detalladamente a continuación el volumen del esfuerzo a la ayuda con expresión del total de las aportaciones en el período 1960-1965, inversiones bilaterales del sector público, contribuciones multilaterales y aportaciones de capitales privados. Son, a su vez, factores que limitan el incremento de la ayuda, el estado de la economía interna del

país que la presta, la estrechez de las posibilidades presupuestarias, la posibilidad de efectos desfavorables en la balanza de pagos, la imposibilidad, en ciertas ocasiones, de encontrar coyuntura útil de inversión en los países menos desarrollados. Por otra parte, la afectación de los medios de ayuda a las necesidades de estos países implica la planificación del desarrollo, la determinación de objetivos de crecimiento y capacidad de absorción, la plena utilización de los recursos interiores y ciertos cambios estructurales.

Problema especial al que ya se ha hecho mención es el de los recursos alimenticios. La reciente agravación de la situación de la India ha aumentado la inquietud que suscita el desequilibrio entre necesidades y producción alimenticia. El problema fundamental es el de elevar el rendimiento por hectárea. Desde el punto de vista de la ayuda financiera el esfuerzo principal se ha dirigido a la intensificación de las labores de la tierra, a su acondicionamiento hidráulico, así como a la concentración de instalaciones industriales. Es urgente incrementar el conocimiento de las técnicas de producción modernas susceptibles de ser aplicadas, y en el campo de los abonos y productos químicos es necesario estudiar las necesidades futuras mundiales.

Otros aspectos examinados finalmente en este informe general de la CAD para 1966 son los referentes a cooperación técnica, política crediticia y evolución de la organización de ayuda. Varios anexos—recomendaciones sobre problemas de alimentos a los países en vías de desarrollo, estadísticas financieras y de cooperación técnica—completan el contenido del informe.—J. O. M.

COLTELLI, ROBERTO: *Enti e statuti nel Diritto pubblico. Profili Organizzatrici*. Università degli studi di Roma. Milán, 1965, pp. 209.

En primer lugar se estudian los entes públicos en relación con la teoría de la personalidad jurídica; aunque sus argumentos se refieran a esta problemática, ponen las premisas para la disociación del tema de la personalidad, elaborando la noción de ente independientemente de la calificación de persona: figura que sintetiza varios elementos a ella inherentes: *organización* investida por el ordenamiento jurídico de la cualidad de persona.

Esta última definición sólo es válida si se esclarece el sentido de «organización», de ahí el tema del siguiente capítulo: el ente como figura organizativa, en el que frente al concepto interés perfila con precisión el sentido de organización en el ente público: el ente en el ordenamiento jurídico estatal.

Se estudia el ente público con especial referencia al tema de los intereses, que desarrolla en función de la organización estatal, en la cual pueden individuarse los diferentes entes por su constitución o por sus atribuciones. El interés público encuentra en el ente público el módulo organizativo más idóneo para su realización. Trata en términos generales de la materia de los entes públicos, que según la tendencia tradicional regula lo asociativo e institucional del ente público con un módulo uniforme; en cambio la tendencia actual reduce la casuística a sistema mediante la elaboración de órdenes jurídicos de clasificación: los entes independientes, las asociaciones públicas y los entes auxiliares.

*Los estatutos:* Considera el ente público que no se refleja en el ordenamiento jurídico estatal como figura-exponente de un especial ordenamiento jurídico; la fórmula «ordenamiento del ente» se toma, por tanto, sólo para designar el complejo de normas caracterizadas por su contenido, consistente en la preordenación de la figura. El momento individualmente se desarrolla esencialmente en la determinación de los intereses de los que el ente es portador y también por eso de los órdenes organizativos, que tales intereses llevan consigo; permanecen ajenas las normas de organización que se refieren a los aspectos particulares del funcionamiento de los aparatos, que no tienen una relevancia directa para la individuación de esos intereses. El contenido mínimo de la ley legitimante se resume en la individuación de los fines, es decir, de los intereses determinantes en el elemento objetivo (la actividad institucional que los intereses realizan) y el elemento subjetivo (representado por los sujetos titulares de la situación jurídica en orden a su realización). La aplicación legislativa de los elementos que individualizan el ente se actúa, en el derecho positivo, aplicando el principio de la reserva de la ley en los diversos casos de diverso modo.

Perfila de un modo general la problemática de los actos organizativos. Trata de la cuestión de la naturaleza jurídica de los actos de organización interna, la inaplicabilidad del Derecho privado, su cualidad frente a los actos administrativos, su autarquía y autonomía y su clasificación.

Después de esto, trata de la individuación del estatuto de los entes públicos, haciendo un breve resumen histórico y comentando la insuficien-

cia de la formulación doctrinal actual y estableciendo una teoría de los estatutos de los entes públicos, así como su condición autónoma. Esta parte última es la más personal y la más valiosa jurídicamente; además de conceptualizaciones generales, da soluciones prácticas a este problema, concluyendo que los remedios jurisdiccionales frente a los actos gubernativos que interfieren en la materia reservada a la disciplina autónoma del ente público son, en general, suprimibles por el mismo ente, mediante recursos al juez competente. En el caso de los entes comunitarios, especialmente los de tipo asociativo, en cuanto se dañe un interés suyo, calificado por las normas constitutivas, se admite la legitimación de los miembros por la organización del ente.—P. A. U.

JARDI GASANI, ENRIQUE: *El planeamiento urbanístico*. Ed. Bosch. Barcelona, 1966, pp. 291.

Paralelamente al crecimiento de la población las villas y las ciudades han experimentado una gradual expansión. Y ésta no se ha llevado a cabo, generalmente, con total espontaneidad, sino que se ha procurado infundir a tales grupos una estructura predeterminada de acuerdo con exigencias racionales, estéticas o simplemente utilitarias.

Estas prescripciones se fundan en una suma de complejos conocimientos que convenimos en llamar «urbanismo». No conviene confundir este concepto con el de «urbanización». Por urbanismo se entiende un acervo de conocimientos; por urbanización, una actividad; no obstante, ambas

nociones mantienen una relación de simbiosis.

El urbanismo es una disciplina compleja que se define como «reorganización de la vida colectiva», y reorganización equivale a esquema anticipado, a previsión. Así una política urbanizadora será tanto más acertada cuanto más llegue a adivinar el futuro desarrollo del territorio al que se aplica. Por eso se afirma que el planeamiento es el eje central de toda actuación urbanística.

En España, como en los demás países europeos, se ha producido un progresivo desenvolvimiento de la actividad urbanizadora. Con las leyes de Ensanche y de Saneamiento y Reforma de las poblaciones, se inicia este desarrollo. Pero la noción actual de urbanismo abarca dos conceptos fundamentales: la afectación de ámbitos territoriales de extensión superior a la tradicional demarcación del término municipal y la división del suelo sobre el cual se proyecta el planeamiento en zonas diversas, según el destino que habrá de darse a las mismas. Esta noción actual no se acepta en nuestro Derecho positivo hasta la promulgación en 1924 del reglamento de Obras, servicios y bienes municipales. Y es a partir de 1940 cuando en casi todas las capitales de provincia españolas se desarrolla el planeamiento de un área geográfica determinada alrededor de la ciudad.

Esta política—de nivel provincial—se abandona con la promulgación de la ley sobre Régimen del suelo y de Ordenación urbana (más conocida por ley del Suelo), que declara en su artículo 1.º, como finalidad primordial, la de desarrollar, en el or-

den urbanístico, una política de conjunto a escala nacional.

Esta política implica naturalmente una redacción de planes (Plan Nacional, Planes Provinciales, Comunes y Municipales) entre los cuales existe cierta gradación, aunque no una jerarquía o categoría administrativa. La gradación es, pues, de orden lógico, pero no legal. Estos planes habrán de ser aplicados—de acuerdo con su competencia—por los diversos órganos de planeamiento, todos ellos de carácter colectivo.

Se estudia—siguiendo la ley del Suelo—la mecánica a seguir en la elaboración del plan, su aprobación y sus efectos y los deberes y limitaciones impuestos al Derecho de propiedad de los administrados, que se derivan del establecimiento de un plan. Y se pone de relieve que el plan es una disposición administrativa de carácter general que debe ser cumplida inexorablemente por lo que respecta a cualquier utilización del suelo en él comprendido, que altere su configuración.

Todo esto lleva al autor a considerar el problema del urbanismo a la luz del Derecho administrativo. Alude a la evolución de conveniencia político-social operada en todos los países en los últimos años, en base a la cual se rechaza la consideración del planeamiento como una manifestación más del creciente intervencionismo estatal. Y concluye señalando que resulta evidente que el planeamiento urbanístico (que no es más que un aspecto de una pre-ordenación más vasta de la vida colectiva: la planificación social) constituye un instrumento eficaz para alcanzar los objetivos asignados al llamado Estado Social de Derecho.—P. G. M.

