

RESUMEN DE REVISTAS

05

SAMUELS, ALEC: *Town and country planning Act 1968*, «Public Law», Primavera, 1969, pp. 19-47.

Veinte años de experiencia en Inglaterra de ordenación urbana y rural han demostrado la solidez y eficacia de este sistema. Sin duda, el Acta de 1947, norma básica en la estructuración de esta ordenación aludida, representó una buena regulación de esta materia. Por ello, la nueva ley ha efectuado tan sólo una escasa revisión de sus principios, manteniendo fundamentalmente la

urdimbre institucional de la anterior legislación de ordenación urbana y rural.

Han aparecido, sin embargo, algunas deficiencias importantes que el Acta de 1968 trata de solucionar. En primer lugar, el plan único está en vías de ser abolido y reemplazado por un sistema de doble línea: planes de estructura (de carácter general) y planes locales (más detallados), en cumplimiento de la política de descentralización y devolución de competencias.

Se ha procurado asimismo mejorar

los mecanismos gestores de la ordenación y perfeccionar la publicidad y el grado de participación en el proceso de reestructuración urbana y rural.

Por otra parte, se hace hincapié en la urgencia de que el problema del excesivo número de pequeñas autoridades locales de planeamiento se trate y resuelva en la próxima revisión de los órganos de administración en el ámbito local, necesidad obvia en orden a una adecuada estructuración de la autoridad local.

El Acta de 1968 muestra, además, una clara conciencia de la complejidad de la regulación legal actual (que no se limita exclusivamente a la ordenación urbana y rural) y de que esta polarización constituye todavía uno de los más difíciles obstáculos para el logro de una Administración comprensiva y eficiente. Es necesario, aparte de una mayor concreción en las disposiciones legales, otorgar mayor participación a los técnicos, tras la determinación, sin inútiles demoras, de aquellos sectores que requieran una mayor pericia en el ejercicio de determinados poderes de control.

Pero el punto más decidido de la nueva disposición es el que se refiere al intento de dar plena efectividad a la política de descentralización y devolución de poderes. Son muchos los casos concretos dentro del Acta en los que tal intento se manifiesta.

Se ha promulgado, además, un nuevo Código para la adquisición obligatoria, de forma que el viejo sistema de preparación de escrituras de traspaso para la adquisición pública se sustituye por una declaración general invistiendo de este poder a los órganos públicos.

El sistema de compensación por

daños se ve asimismo notoriamente mejorado, al tiempo que se someten a un mucho más riguroso control las construcciones de un especial interés histórico o artístico.

En suma, las nuevas disposiciones contenidas en el Acta de 1968 constituyen un enorme paso adelante en el perfeccionamiento de la legislación de ordenación urbana y rural.

La enumeración de los aspectos interesantes de la reforma no es en modo alguno exhaustiva; el propio Samuels expone en su trabajo otros muchos puntos de avance que, a pesar de las reservas expresadas recientemente por Justice en su «Parliamentary Briefing on the Town and Country Planning», demuestran claramente el perfeccionamiento legislativo antes señalado.—P. G. M.

ANDRÉ LEGRAND: *Le Commissaire parlementaire pour l'administration, ombudsman britannique*, «Revue de Droit Public et de la Science Politique», marzo-abril 1969, páginas 225-258.

Uno de los temas más candentes de la actualidad lo constituye el problema del control de la administración. El profesor Legrand en el presente artículo plantea una visión del mismo en la Gran Bretaña, afirmando la existencia de una crisis del control de la Administración originada por la ausencia de un control jurisdiccional de la misma.

En la lucha por la soberanía entre el rey, el Parlamento y los jueces, éstos prestaron a la Cámara una poderosa ayuda, retirándose luego de la competición. Se institucionaliza así la soberanía parlamentaria perfilándose el Parlamento como guar-

dián de la Constitución y defensor de los derechos individuales. No obstante, la tarea del juez no desaparece, sino que queda estrechamente unida a la del Parlamento y complementaria de la misma, en la tarea de controlar a la administración y al Gobierno.

Ahora bien, aunque ambos, Tribunales y Parlamento, son los órganos encargados de defender los derechos individuales, es el segundo el que goza de una situación privilegiada, y su control se traduce en la responsabilidad ministerial. El principio de responsabilidad ministerial se concibe así, como una simple consecuencia de la soberanía del Parlamento, y los ministros acuerdan la ejecución de las leyes en consonancia con la política general querida por el Gobierno y el Parlamento.

Consecuencia de esto es que los jueces adoptan una actitud restrictiva y rehúsan a extender su control en aquellos dominios en que concurrirían con el control del Parlamento. Es ésta una de las razones fundamentales de la crisis actual del control de la Administración.

Pero ésta no es la única razón de la crisis. La idea de que la responsabilidad ministerial constituye la garantía esencial, amenaza con desarrollarse, sobre todo, el control interno de la propia Administración y cabe preguntarse aquí hasta qué punto existe una verdadera soberanía parlamentaria dadas las actuales relaciones entre Parlamento y Gobierno, ya que, éste último, apoyado sobre el partido, dispone del Parlamento.

Por otro lado la multiplicación de nuevos servicios, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, hacen necesario el desarrollo de nuevas for-

mas de control. Por ello se crean comités parlamentarios que recomiendan la creación de jurisdicciones especiales que realicen un control judicial.

Pero el estudio confiado a estos comités era limitado, y no se extendía a aquellos problemas que pueden surgir en los dominios excluidos del control judicial. Para llenar esa laguna la sección británica de la Comisión Internacional de Juristas decide estudiar la posibilidad de una adecuación de los medios de control de aquellos actos o decisiones administrativas, realizados por los departamentos del Gobierno o por otros órganos públicos, que quedasen excluidos de la jurisdicción de los Tribunales, y hace una especial referencia a la institución escandinava llamada «Ombudsman». Consecuencia de todos estos estudios, el 22 de marzo de 1967, se crea por medio de un Act. un «Parliamentary Commissioner» para la Administración inspirado en el «Ombudsman».

A continuación el profesor Legrand estudia cómo se concilla esta figura con el principio de la soberanía parlamentaria, dándonos, en primer lugar, una idea de cuál es su estatuto personal (nombramiento y revocación), y fijando después cuáles son sus competencias y los límites de las mismas.

Luego trata el problema de hasta qué punto afecta el nombramiento del «Parliamentary Commissioner» al principio de responsabilidad ministerial, fijándose en los medios que tienen para llevar a cabo su labor de control, y en las garantías de la Administración y los funcionarios; por último nos habla del concepto, no claro en el «Act», de «maladministration».—J. F. J.

HUNT, J. G.: *Status congruence: An important organization function*, «Personel Administration», enero-febrero 1969, pp. 19-24.

La influencia del *status* de una persona concreta sobre el comportamiento de un grupo de trabajo ha sido admitido desde hace ya mucho tiempo. Sin embargo, recientemente, los científicos sociales han llegado más allá, a través de la observación y estudio del *status*, determinando los efectos de un concepto nuevo al que denominan «status congruence».

El *status* de una persona constituye su nivel dentro del sistema social. Este nivel se fundamenta en un conjunto de diversas categorías tales como la edad, ancianidad, sexo, ocupación, etc., llamadas factores del *status*.

Pues bien, este concepto de «status congruence» se refiere, como su propia denominación expresa, al grado de congruencia de la posición de una persona en un factor determinado en relación con su posición en otros factores. El autor pone un ejemplo bien expresivo: una mujer de dieciocho años actuando como *manager* de una planta industrial rompería la congruencia del *status*, dado que ni su edad ni su sexo son consecuentes con su alta posición.

El artículo de Hunt, breve y sugerente, estudia precisamente la influencia del «status congruence» en el comportamiento del grupo, y explora alguna de las implicaciones que para la actividad de *management* se derivan de estas investigaciones.— P. G. M.

GATTUCCIO, ACHILLE: *Le Amministrazioni provinciali in Sicilia. Problemi di legislazione*, «L'Amministrazione italiana», enero 1969, páginas 21-24.

La Región de Sicilia, en razón de su potestad legislativa sobre los entes locales menores, ha sustituido la división «Provincia» por otra llamada Libre Consorcio de Municipios.

Sin embargo no se ha modificado gran cosa la realidad ya que, de acuerdo con las normas constitutivas de la Región, los Consorcios tenían un plazo de constitución que, al haber sido incumplido, supone la imposibilidad legal de su erección. Por eso se ha dicho que el nuevo sistema ha nacido muerto.

El autor opina que la razón de esta incongruencia debe encontrarse en el evidente absurdo de las normas procedimentales de constitución de los Consorcios. Además no es doctrinalmente pacífica la opinión sobre la existencia de estos órganos en gran parte de la doctrina italiana especializada. Pese a ello Gattuccio sostiene la utilidad de los Consorcios libres en razón de la mejor adecuación que puede lograrse, por esta vía, entre las divisiones territoriales tradicionales y las áreas económicas de programación. El argumento básico es la posibilidad o, mejor, la facilidad con que un Municipio, con arreglo a criterios de unidad económica, puede ser destacado en el Consorcio libre al que pertenecía y unido a otro en el que las características de estructura económica sean más adecuadas.

En cualquier caso la implantación del nuevo sistema exige la abolición del Consejo Provincial y su sustitución por la Asamblea de Consorcios.

La propuesta concreta del articulista se resume en lo siguiente: atribución legislativa a la Región de la iniciativa de constitución de los Consorcios, así como la determinación de sus respectivos estatutos, al menos en lo referente a sus competencias y funciones esenciales. Una norma inspirada en este criterio aseguraría una distribución de Consorcios en el territorio regional a tenor de criterios socioeconómicos adecuados y objetivos respetando, por otra parte, las efectivas afinidades de intereses de los Municipios sicilianos. Al asumir la Región la tarea de determinar los fines y funciones de los Consorcios, se tendría la posibilidad de armonizar dichos fines, actividades e, incluso, la organización administrativa de estos nuevos entes con los programas de desarrollo regional.

Finaliza Gattuccio el análisis reconociendo que, en su propuesta, quedan cabos sueltos como son las cuestiones de elección de los Consejos rectores de los Consorcios Libres, la propia organización político-burocrática de los mismos y, primordialmente, cuanto afecta a los aspectos financieros y de control que deben ejercerse sobre estas nuevas entidades territoriales.—A. S. A.

SANTOS C. R.: *The political neutrality of the Civil Service re-examined*, «Public Personnel Review», enero 1969, pp. 9-14.

La nueva concepción de la Administración Pública como política parece haber logrado ya una considerable aceptación entre estudiosos y profesionales. Sin duda, la liberalización en la restricción de las ac-

tividades políticas de los funcionarios en algunos sectores tiende a reforzar la validez de aquella afirmación.

Pero si se admite esta conceptualización de la Administración Pública como política, tal y como hemos señalado, es evidente que, al menos en apariencia, tal idea entra en conflicto con un axioma tradicional en la doctrina: la neutralidad política de los funcionarios públicos.

El autor estudia brevemente estos dos principios conflictivos y su vigencia en EE. UU., Canadá y Gran Bretaña. Y, tras el análisis de la doctrina y realidad de estos países llega a interesantes conclusiones.

Subraya, respecto del primer principio, que hoy en día la estrecha unión entre política y Administración Pública se contrasta fácilmente por la simple observación del proceso de formulación de las decisiones públicas.

Y si la Administración Pública puede decirse que es política, y los funcionarios desarrollan actividades de la Administración Pública, es fácil concluir que los funcionarios están inevitablemente comprometidos en una actuación política.

La doctrina de la neutralidad política de los funcionarios públicos no parece, pues, muy defendible en nuestros días. Varias razones podrían aducirse, pero hay una verdaderamente decisiva: en modo alguno constituye una pretensión realista el exigir al funcionario que permanezca indiferente a la «política pública» que está llamado a administrar, o que se mantenga en puestos de trabajo que le vinculen a aconsejar y administrar políticas contrarias a sus convicciones personales.

Pero aun admitidas estas afirmaciones, quedan—dice Santos—muchos puntos concretos que resolver. Si la libertad política de los funcionarios públicos llegase, por ejemplo, al grado de poder presentarse como candidatos a las Cámaras Legislativas, ¿cuáles serían los efectos sobre la calidad de la acción administrativa en un sistema tal en que los subordinados administrativos podrían, a través de discursos o cualesquiera otros procedimientos, atacar públicamente las líneas de actuación política fijadas por los superiores?

Muchos más problemas esboza el autor en este breve análisis, en el que como conclusión sugiere la necesidad de un replanteamiento del carácter de la Administración y sus funcionarios en el seno de una doctrina ajustada a la dinámica y realidad del momento presente.—P. G. M.

J. C.: *Sur la situation financière des communes*, «La Revue Administrative», enero-febrero, 1969, páginas 13-16.

La crisis de las finanzas locales es una tradición permanente de la política francesa, y en este período de dificultades financieras y de preparación del VI Plan, son muchas las inquietudes que comienzan a salir: presión de las necesidades colectivas, tendencia inflacionistas, dificultades presupuestarias, etc.

La solución para resolver estos problemas es urgente, pero las dificultades son muy numerosas, aparte de que es difícil analizar de manera imparcial los daños en la situación.

En primer lugar, parece que no se ha salido todavía de las costumbres del siglo XIX en gestión familiar.

En segundo lugar, es necesario reconocer que la tutela ejercida por el Estado es a menudo titubeante e ineficaz. De una parte, en muchas ocasiones, está mal preparada para una tutela de naturaleza económica. De otra, la coordinación entre las autoridades de tutela está, a menudo, mal asegurada. En fin, la tutela estatal, no siempre es suficiente para las ciudades importantes.

En tercer lugar, es forzoso reconocer que apenas se sabe nada sobre la gestión de las ciudades.

Todos estos problemas son evidentes, y para solucionarlos se requiere ante todo una gran prudencia, ya que pronto podría chocarse con múltiples resistencias, sobre todo, en materia de normalización de la gestión, asistencia técnica y tutela financiera, y todo ello, originado, en gran parte, por el individualismo de las ciudades, por la religión comunal que sirve de pretexto a un conservadurismo instintivo, por la inadaptación del espíritu y de las estructuras del control, y también debido, a la defensa de intereses adquiridos por algunos privilegiados.

La inquietud es evidente, ya que si para la solución de estos problemas se requiere un cambio en los espíritus, hará falta, al menos, el paso de toda una generación.—F. S. C.

CATHERINE R. et G. THUILLIER: *Philosophie de l'administration. Le temps de l'action*, «La Revue Administrative», marzo-abril, 1969, páginas 161-167.

Sumergida en su duración indefinida, dominada por sus tradiciones, alérgica al cambio, éste es el retrato

que los autores hacen de la Administración frente a sus misiones.

¿Cómo va la Administración a utilizar su tiempo para responder al de los demás? ¿Cómo va a conjugar esos dos tiempos? Sucesivamente nos la muestran los autores sumida en su obrar actual bajo la presión de la «urgencia» del presente, después tomando distancias y rechazando el presente para acordarse de la demora para reflexionar, y por fin, pidiendo socorro y refugiándose en el silencio de la contemporización.

El ser administrativo repugna al presente imperativo. La urgencia es un valor político, médico, policíaco o periodístico pero muy poco administrativo. Desdeñando el cambio, la Administración considera con el mismo escepticismo la consecuencia que pretende obligarla a intervenir sin «delai». La urgencia es, a sus ojos, sinónimo de vana precipitación, pues la exigencia del presente no es para ella más que apariencia y falso imperativo. Para la Administración la urgencia es sospechosa, peligrosa, ilusoria, algo que debe ser integrado y organizado. La multiplicación de urgencias niega la urgencia.

Por el contrario, el «delai», la demora, el tiempo para la reflexión es la condición fundamental de la acción administrativa. Es ese tiempo necesario para que la Administración

acuerde los textos que silenciosamente prepara, sus intervenciones y sus decisiones. Impuesta a los administrados, la demora le permite racionalizar sus instancias además de proteger sus intereses; es la salvaguardia de su propia libertad de acción. Por ello la Administración concibe el «delai» como juiciosa preparación de su acción, como racionalizador de los asuntos Administración-administrado y protector de los derechos de estos últimos.

Sin embargo, puede ser, y de hecho es, un arma que permite la arbitrariedad administrativa, hasta tal punto que exista ya, sobre todo en ciertos centros de decisión, una estrategia y una táctica del «delai».

Y si el «delai» es habitual y necesaria preparación suspensiva de la acción, la «temporisation» supone una forma empírica y sutil de sacar provecho del tiempo. Ignorando todas las demoras imperativas va a permitir a la Administración sacar partido de la tregua que ella se concede y conseguir poco a poco sus fines silenciando su cambio de intenciones. La «temporisation» es, así, atención activa en donde el juego en el tiempo y con el tiempo que conocemos, encuentra sus profundas razones psicológicas. Es también resignación y termina por convertirse en un sistema rutinario.—J. F. J.

