

RESUMEN DE REVISTAS

05

BERTI, GIORGIO: *Problemi giuridice della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale*. «Rivista Amministrativa», septiembre-octubre, 1970, 617-627 pp.

El tema se sitúa más allá del Derecho positivo vigente y abarca una amplia problemática, cuyos términos son, desde un punto de vista jurídico, en sentido amplio, los de la posibilidad o la prospectiva. Un tratamiento jurídico sólo es posible dentro de ciertos límites, ya que en realidad hay que operar a caballo entre una normativa inadecuada a las pretensiones de la sociedad actual y una disciplina futura de las exigencias de fondo de la organización pública de nuestros

días, como son la programación y, en el campo propiamente de la estructura, la autonomía local y regional. De todo ello se desprende que la posición del jurista ante una problemática tal no puede ser definitiva.

La proporción del artículo 9-II, c) de la Constitución, según la cual la República tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación, establece un punto netamente favorable al carácter público de estos bienes, al decir que todos los que tengan relevancia componen en su conjunto un patrimonio perteneciente a la nación entera.

Sobre este punto de partida, al que se añade la necesidad de delimitar las respectivas competencias del Es-

tado y los entes locales sobre esta materia, construye el autor su argumentación en la que pueden destacarse las siguientes conclusiones:

- Al ordenamiento estatal compete el reconocimiento y el juicio sobre la cualidad del bien, con las consiguientes medidas de índole conservativa, cautelar, mientras que lo relativo a la utilización del bien pertenece al ámbito de la planificación territorial a nivel regional. Es decir, que al Estado compete la disciplina estática, y al ordenamiento territorial la disciplina dinámica.
- El tipo organizatorio de la colegialidad debe prevalecer incluso a nivel estatal para el ejercicio de aquellos poderes que se traducen en medidas definitivas de tutela.
- La programación territorial prevalece, como fuente reguladora del disfrute y la utilización de los bienes, sobre la tutela en sentido estricto. Sin embargo, deberá establecerse una coordinación adecuada con los órganos colegiados del Estado que ejercen la tutela.
- En armonía con lo expuesto, no debe establecerse un código de la tutela al que sea posible referir toda exigencia de la regulación concreta sino que deberá prevalecer más bien la administración sobre la normativa abstracta y general.

Por último, insistiendo sobre la coordinación, ésta apunta simultáneamente a la eficacia de la acción y a la justicia en la administración,

y asegura la democratización efectiva del ordenamiento a todos los niveles.—A. M. R.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *La reforma de la ley de régimen local*. «RAP» núm. 63, septiembre-diciembre 1970, 9-37 pp.

En la inmediata coyuntura de la reforma de la vigente ley local, el profesor González Pérez repasa brevemente cuáles han sido las vicisitudes por las que ha atravesado, desde el momento de la promulgación de la ley, el régimen local español; cuáles son las necesidades que se le plantean en la actualidad y cómo debe afrontar esa problemática la nueva ley.

Tradicionalmente se mantiene que las leyes reguladoras de la Administración Local deben constituir «verdaderos códigos» de dicha Administración, criterio material al que parece responder la urgente ley; aunque, como se pone de manifiesto en este trabajo, la legislación administrativa posterior ha hecho quebrar en parte este principio (en el texto se examinan las incidencias que en el régimen local han producido o dejado de producir la ley de Procedimiento Administrativo, la de la Jurisdicción Contenciosa, la de Contratos del Estado, Expropiación Forzosa, etc.), y el citado código no es ya tan general como se pretendía.

El criterio a emplear debería ser, para González Pérez, el formal: olvidarse de las esferas administrativas y que sea una legislación común la que regule instituciones también comunes (contratos, expropiación, procedimiento, etc.). En resumen, una

ley inspirada en estos principios debería limitarse a los campos de la organización y de las Haciendas locales.

Pero teniendo presente la situación actual de nuestro régimen local y de la legislación a él aplicable, parece difícil adoptar una postura tan radicalmente innovativa; la actitud a seguir, siempre según el profesor González Pérez, deberá consistir, por tanto, en convertir la LRL en algo residual, que regule «aquellos aspectos que han quedado fuera de la reglamentación administrativa general y las especialidades de aquellos otros que se regulan en el ámbito general, pero sin hacer alusión a las exigencias de la esfera local».—M. D. B.

SHETTY, Y. K.: *Leadership and Organization Character*. «Personnel Administration», julio-agosto 1970, 14-20 pp.

Aunque el *leadership* es tan sólo un aspecto de la actividad directiva, constituye, sin embargo, una de las funciones más críticas del manager. Crear un medio ambiente que contribuya a inducir a los empleados a lograr los objetivos de la organización al tiempo que satisfacen sus propias necesidades, es una difícil tarea, primer objetivo de todo miembro directivo.

El propósito de este artículo de Shetty es, precisamente, analizar algunas de las recientes investigaciones sobre el comportamiento directivo y los sistemas de organización, y esbozar un esquema que permita la comprensión de las múltiples formas de *leadership* que pueden ponerse en práctica como respuesta a las relaciones específicas entre el manager,

el empleado y el clima de la organización. Para ello trata de precisar el concepto de líder; analiza el impacto en la organización de las diversas formas de dirección, y propone, por último, un nuevo modelo, que tiene en cuenta, sobre todo, el juego de las múltiples fuerzas que condicionan la actuación directiva y que hacen que un modelo de dirección, apto y eficaz en una determinada organización, sea ineficaz e incluso disfuncional en el marco de otro sistema.—P. G. M.

VOGEL, KLAUS: *Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle*. «Deutsches Verwaltungsblatt» núm. 6, marzo 1970, pp. 193 y ss.

Este artículo constituye una conferencia pronunciada con ocasión de una sesión de las comisiones de trabajo de los Tribunales de Cuentas de la RFA, en Hamburgo, en 1969, que ha sido ampliada después de la promulgación de las leyes sobre la reforma presupuestaria. Con ello el autor va analizando los límites constitucionales del control público presupuestario.

Da, en principio, una definición concisa de los términos que va a emplear; es decir, esboza las tareas de los Tribunales de Cuentas. Están definidas y prescritas por la Constitución de la RFA y las Constituciones particulares de los Länder.

Estos límites se pueden dar en tres aspectos:

- Límite de la amplitud e intensidad del control presupuestario:

- Límites temporales.
- Límites en cuanto al círculo de instituciones y personas susceptibles de control presupuestario.

A continuación, el autor enumera los criterios para el control público presupuestario, que, según párrafo 90 BHO, esencialmente son el control de la legalidad presupuestaria, la regularidad de cálculo, la rentabilidad y la economía. Aquí se plantea el problema de si el control presupuestario debe ser limitado, en cuanto al contenido, por dichos criterios.

El autor procede a analizar la verificación de las decisiones políticas del Ejecutivo, tomando en cuenta la doctrina de que el Tribunal de Cuentas debe respetar cierta separación de funciones o «poderes» en relación con el Ejecutivo. La función del Tribunal de Cuentas es, en cierto sentido, análoga a la del Judicial.

Dentro del margen constitucional también cabe el control de la rentabilidad. Se cuestiona si existe una relación óptima entre gastos y finalidad, desechando la finalidad misma.—B. H. E.

VICTOR SILVERA: *Les Instituts régionaux d'administration*. «Droit Administratif», 1970, 406-412 pp.

Presenta el artículo a la consideración del lector el cuadro de selección y formación de cierto personal de la Administración, «administrativos de categoría "A"», equivalentes en sus funciones a nuestro Cuerpo Administrativo, y cuya competencia no corresponde a la ENA, sino a los institutos regionales de Administra-

ción, encargados, como dispone el artículo 15 de la ley de 3 de diciembre de 1966, de contribuir a asegurar la selección y formación de algunos cuerpos de categoría «A».

A continuación el autor analiza detenidamente la organización, fines y régimen interno de estos Institutos, a la luz de su Estatuto, que aparece con fecha de 13 de mayo de 1970, tardando, como se ve, más de tres años en hacer realidad la autorización de la ley de 1966.

Dichos Institutos tienen la consideración de establecimientos públicos del Estado, bajo tutela del primer ministro. Componen su organigrama el director, el consejero de Administración, y, con carácter coordinador, la Comisión Consultiva.

Con ellos, el Gobierno ha sustituido la fórmula centralizada de la ENA, para otros cuerpos de funcionarios, con esta otra de organismos descentralizados, aunque asegurando su coordinación.

Su misión es triple: selección, formación y perfeccionamiento de personal de categoría «A», para dirigirlos después a diversos servicios previamente tasados, del Estado y de sus establecimientos públicos, con la única exacción del personal de la Administración financiera, que tiene sus propias escuelas (funcionarios de Tributos, Aduanas, Tesoro, Catastro). Los nacionales de otros países pueden asistir, según el artículo 25, en calidad de auditores a estos cursos.

Expone a continuación todo el sistema de selección, con las pruebas exigidas, y el posterior curso de formación que finaliza con la expedición del «Diploma de Administración Pública», que juega el mismo papel que el título de licenciado en Derecho,

con vistas a optar al doctorado en Derecho.

La cuestión es si la escolaridad en estos Institutos justificará el reconocimiento de esta equivalencia; todo ello depende de cómo funcionen en este su primer curso de 1971.

En general, se les desea que tengan un buen principio; de sus funcionarios depende la solución de los problemas de la Administración territorial, así como todas las medidas de desconcentración de la Administración Central.

Su próximo relanzamiento, que nos demostrará su valor, está ya bien cerca: las experiencias regionales nos dirán si eran o no necesarios.—
D. R. H.

AIRELLE, M.: *Nos départements d'outre-mer: situation et perspectives*. «La Revue Administrative», mayo-junio 1970, 279-282 pp.

M. Airelle pretende dar en este artículo una muy rápida visión de las provincias francesas de ultramar, de su situación actual, con los problemas más importantes que tienen planteados, así como de las perspectivas para el futuro.

Hay cinco provincias francesas situadas fuera del continente; cuatro de ellas son islas. Oficialmente se dice que son provincias como las demás. Esto es verdad en cuanto a Córcega, que ha sido asimilada e igualada en todos los aspectos a la metrópoli; pero de los demás departamentos (provincias), por su aislamiento y diversas circunstancias, no puede en absoluto decirse que sean tratados igualmente con respecto al resto del territorio francés.

Por su aislamiento y por su retraso en el desarrollo económico, gozan de una descentralización accentuada, a la vez que el Prefecto tiene allí un más amplio margen de movimiento, tal como exige la lejanía de su emplazamiento.

En cuanto a la Guayana, situada en el continente sudamericano, y con baja densidad de población, por sus especiales condiciones de vida (casi salvaje, de algunas zonas), es casi imposible de prever su futuro. Depende de lo que el Estado francés tenga a bien gastar allí en los próximos años.

Las islas (Guadalupe, Martinica, Reunión) presentan un panorama algo parecido en cuanto al retraso en el desarrollo y condiciones de vida, de tal manera que es problemático dilucidar cuáles deben ser las soluciones a las necesidades planteadas, y la selección de fines que ha de llevar a cabo la metrópoli.

Así, desarrollar, fomentar la enseñanza es sin duda esencial, pero es preciso pensar antes en la creación de puestos de trabajo.

¿Explotar la agricultura? Sí, pero teniendo en cuenta que, en este sector, los intereses de estas colonias no coinciden con los de Francia.

¿Crear industrias con capitales que, al tener poco personal, resistan bien los salarios elevados? Hay que ser realista y prever que al fin, los promotores tenderían a asegurarse las compensaciones contrarias a los intereses de las islas.

¿El turismo?, con la ayuda de una publicidad bien llevada... pero, admitamos, añade Airelle, que la mejor publicidad sin clientes satisfechos no sirve para nada.

Estas impresiones sirven para darse cuenta de que la situación de estas

provincias es compleja y difícil y que, en las actuales circunstancias, las cosas se agravan cada vez más.

La solución, en definitiva, corresponde al Gobierno central que tiene los elementos, o mejor dicho, es quien debe tomar las soluciones adecuadas, pues una política única para tan diversas provincias no es viable.—
J. L. S.

COUTANT, P.: *Contribution a la definition d'une politique de l'utilisation par l'Administration des moyens informatiques de gestion*. «La Revue Administrative», enero-febrero 1970, 78-81 pp.

Definir una política de empleo de la informática por la Administración supone la búsqueda de soluciones a los problemas técnicos, jurídicos y administrativos originados por la aplicación de esta ciencia a los diferentes sectores de la Administración.

Es necesario, en efecto, determinar las modalidades de aplicación del catálogo de informaciones necesarias, el tratamiento a emplear antes de decidir las cuestiones jurídicas y administrativas provocadas por la utilización de ordenadores. Hay que tener en cuenta sobre todo que el valor jurídico de los documentos producidos por la informática está en función del valor mismo de los elementos utilizados para una operación dada.

Es importante así, en cualquier lugar, asegurar la exactitud de los datos tradicionales al traducirse en informaciones de la máquina, operación que entraña dificultades.

En cuanto al control de los resultados es importante verificar que los

obtenidos por el tratamiento automático que entraña estos métodos están de acuerdo con los obtenidos por los métodos tradicionales.

Las nociones de control y responsabilidad son fundamentales hasta el punto de que el valor jurídico de los documentos producidos por las máquinas debe ser apreciado en el cuadro de éstas.

Si se reflexiona en la búsqueda de la definición de una política prospectiva de utilización por la Administración de los medios informáticos de gestión, se llega a la conclusión de que es necesario adoptar para la redacción de textos, y cometidos semejantes, métodos que aseguren la automatización rápida.

La simplificación de las reglamentaciones, unida a la normalización de los documentos a utilizar por las diferentes Administraciones, constituye en definitiva, junto con la modificación de las estructuras de la organización administrativa, la mejoría de los medios y la formación de especialistas, y asimismo los datos que deben servir de base para definir una política prospectiva en cuanto a una utilización válida y rentable de los modernos medios de gestión.—J. L. S.

MICHELE VOISSET: *Concertation et contractualisation dans la Fonction publique*. «Droit Administratif», 1970, 388-403 pp.

La política general del Gobierno francés de mejoramiento de salarios y condiciones de trabajo, impulsada desde 1963, utilizando la fórmula de la negociación, reflejada en concier-

tos con las organizaciones sindicales de trabajadores, dejaba al margen, al siempre periclitado mundo de la Función Pública.

La aplicación a la Función Pública de esta técnica de conciertos se inicia en Francia con la declaración de 16 de septiembre de 1969, y se traduce en el Acuerdo sobre revalorización de las carreras de funcionarios y auxiliares, que lleva fecha de 10 de octubre de 1969, juntamente con el convenio de abril de 1970.

Este estudio de Voisset se dirige al análisis de esta vía de reactualización, en la que juega un considerable poder de decisión por parte de los sindicatos; señala también la insuficiencia de las decisiones concertadas antes citadas, y aborda asimismo el tema de su naturaleza jurídica, calificándolas no de convenios colectivos, sino como pactos de honor que ligan a las partes solo moralmente.

El autor no olvida reseñar los obstáculos que puede encontrar en la esfera de la Función Pública la política concertada y contractual; obstáculos procedentes tanto del particularismo de la esfera a desarrollar, como los propios del sindicalismo. Analiza también el problema del régimen jurídico de estas decisiones, con difíciles implicaciones en el terreno de la Función Pública.

El artículo—ágil, preciso y atrayente para el lector—se cierra con una consideración amplia en torno a la búsqueda de la fórmula contractual, que comprenda a la vez disposiciones de simple concertación con otras de indudable carácter contractual, de contenido más vinculante, que ayudarían a atraer a las fuerzas sindicales.—D. R. H.

DOUENCE, JEAN-CLAUDE: *Le rattachement des établissements publics a une collectivité territoriale. Les cas des établissements publics locaux.* «Droit Administratif», enero 1971, 4-17 pp.

Las dificultades de vinculación de los establecimientos públicos y una colectividad territorial derivan no sólo de las limitaciones que la propia vinculación entraña, sino que se ven agravadas por los problemas que comporta cada uno de los elementos que han de vincularse. La colectividad territorial es fácil de comprender e identificar, pero la noción de «establecimiento público» es tan amplia que engloba los organismos más diversos.

En el plano que interesa al presente estudio, el concepto de vinculación se centra en el análisis del tipo de dependencia que debe ligar a las autoridades gestoras de los establecimientos públicos locales (mercados públicos, por ejemplo) y a las autoridades de la colectividad territorial; dependencia que no puede ser explicada acudiendo como recurso a la noción de desconcentración administrativa.

Esto lleva a pensar en la necesidad de revisar las categorías establecidas como modos clásicos de gestión de servicios públicos—gestión directa, establecimiento público y concesión—en cuanto que, siendo categorías excesivamente generales, se vacían de contenido al descender a los casos concretos ante la posibilidad de incluir en una misma de ellas supuestos que nada o muy poco tienen de común y al descubrir que todas son susceptibles de una variedad escalonable de soluciones.

En definitiva, en cuanto se refiere

a los establecimientos públicos locales se pueden distinguir claramente dos tipos, unos, los más numerosos, a los que no se duda en calificar de desconcentrados y que están encargados de gestionar un interés común al que se encuentran vinculados; éstos son propiamente los establecimientos públicos. Otros, los menos numerosos, que organizan jurídicamente un grupo social distinto pero subordinado: están simplemente sometidos a un control tutelar; aplicar a estos entes la calificación de establecimiento público sería una pura imprecisión de la terminología administrativa.—D. C. O.

BELCHER, D. W. y ARCHISON, T. J.: *Equity theory and compensation policy*. «Personnel Administration», julio-agosto 1970, 22-23 pp.

En los últimos años han proliferado en Norteamérica los estudios sobre equidad retributiva en el seno de las organizaciones. Este esfuerzo técnico—científicamente fructífero—ha encontrado, sin embargo, muchas dificultades a la hora de su aplicación práctica a los problemas de compensación en el marco de las unidades de empleo.

Este artículo, tras sintetizar distintas concepciones de la equidad (Homans, Adams, Weick, Patchen, etcétera), muestra, en su primera parte, cómo la teoría de la equidad puede servir de instrumento eficaz en la política general de compensación y planificación de cualquier organización.

La segunda parte del trabajo expone los resultados de dos estudios especialmente diseñados para com-

probar la viabilidad de aquella aplicación.

El artículo concluye con cinco conclusiones, que constituyen la real aportación del trabajo. Antes de su formulación el autor expone que si la «equity theory» se ha elaborado para explicar la determinación de recompensas por el trabajo individual dentro de la organización, tal teoría debe expresarse en términos de organización, y los estudios de viabilidad realizarse asimismo dentro de la organización y no—como los dos que recoge y critica—«bajo condiciones de laboratorio».

Estos dos son, en síntesis, los objetivos perseguidos por este artículo. P. G. M.

BILLAUDOT, F.: *Le centre d'études et de recherches de science administrative de la Faculté de Droit de Paris*. «La Revue Administrative», mayo-junio 1970, 283-286 pp.

La primera cátedra de Ciencia administrativa de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París se crea en 1965. Así, la Ciencia administrativa se materializa en una enseñanza autónoma y en la existencia de un centro de investigación.

Por orden ministerial del 27 de diciembre de 1966, la Facultad fue habilitada para organizar un doctorado especializado en ciencias administrativas, además de sus actividades normales.

La creación de una biblioteca especializada se emprendió en 1963, pero no es hasta enero de 1967 cuando se propone la creación del Centro de Estudios e Investigación de Ciencia Administrativa (CERSA), a la

Asamblea de Facultad, que emitió su opinión favorable: debía contribuir al desarrollo de la investigación en la Administración Pública sin la rigidez de las estructuras universitarias. Desde febrero de 1970 recibe el nombre de «Equipe de recherche associée». Desde este momento se considera importante atraer estudiantes a esta disciplina, así como ayudarlos y facilitar sus contactos con la Administración; acrecentar la documentación existente y facilitar asimismo el acceso a esta información y difusión.

Por supuesto, estos objetivos estaban condicionados a las posibilidades de la Facultad. Ahora su personal ha crecido notablemente y la organización es satisfactoria. Este personal contribuye, según su cualificación, en trabajos individuales o en equipo.

El CERSA explota las fuentes de documentación mediante intercambios con distintas Administraciones, a nivel central y local, y mantiene relaciones con universitarios e investigadores extranjeros, aun cuando la limitación de medios y personal le impide extender sus cauces hasta donde se hubiera deseado.

Con el fin de acrecentar el campo de la información, aumentar la documentación existente y hacerla más accesible, ha emprendido la confección de un fichero analítico; con este análisis ha sido fácil determinar el contenido de los diversos documentos y perfeccionar continuamente la clasificación ya efectuada. Dicho fichero contiene hoy en día más de tres mil fichas, que se utilizaron en la publicación de una bibliografía nacional.

Hay que subrayar además la labor de los investigadores, con trabajos personales o en equipo, de gran in-

terés, y asimismo es preciso destacar los trabajos de tesis y memorias. En definitiva, podemos afirmar que su evolución es vertiginosa.

Para el CERSA se adivina un favorable porvenir debido al interés creciente por la ciencia administrativa, manifestado por nuestra sociedad en continua mutación, en la cual la Administración precisa ser adaptada y reformada: «El dogma de la inmutabilidad de las estructuras administrativas ha desaparecido» (Debbasch)

En síntesis, es claro que existe gran interés en aprovechar la puesta a punto de los conocimientos teóricos de los universitarios; la experiencia concreta de los funcionarios y el espíritu investigador de los jóvenes estudiantes únicamente pueden fusionarse con armonía a través del trabajo en equipo.—J. L. S.

WILBING, R. W. L.: *The Post-Fulton Programme: Strategy and Tactics*. «Public Administration». Invierno 1970, 391-403 pp.

El articulista confiesa no pretender adelantarse o forzar las conclusiones del Informe Fulton. De lo que se trata—dice—es de hacer del Civil Service un instrumento del gobierno más eficaz, económico y humano. Este objetivo consta para él de dos partes bien diferenciadas: la primera persigue el encuentro del más adecuado sistema de gestión de personal. El propósito de esta tarea es, en términos amplios, producir una reserva permanente de talento humano, desarrollarla plenamente, desplegarla para conseguir los mejores resultados, ocuparse de su buen estado, dotarla de los medios de servicio nece-

sarios, y retirarla, cuando sea preciso, con un razonable confort y dignidad. La segunda parte trata de conseguir que se adopte el mejor sistema de organización del trabajo. El propósito de esta segunda parte es difícil de resumir. Puede, no obstante, decirse que consistirá en utilizar aquella reserva, conseguida en el proceso descrito anteriormente, en orden a lograr resultados efectivos, económicos y aceptables para la comunidad.

Analiza Wilding las necesidades de reforma, que, según él, se dejan sen-

tir igualmente en la gestión de personal y en la organización del trabajo; expone las ventajas y dificultades para la reforma, dado el estado actual de la situación en Gran Bretaña; y, por último, cierra el artículo con una breve alusión a la estrategia de la reforma; sus últimas palabras son de cauto optimismo, que se justifica, dice, «porque en los veinte meses transcurridos desde el Informe Fulton, ya hemos logrado ... más de lo que muchos creíamos posible el día que se publicó el informe».—P. G. M.