

RESUMEN DE REVISTAS

05

MEILLAN GIL, J. L.: *El estudio de la administración económica*. Ed. «Revista de Administración Pública». Mayo-agosto 1966. Madrid, pp. 51-81.

Puesta de relieve la necesaria correlación entre Economía y Derecho, se señalan las importantes consecuencias que la intensa intervención estatal en el campo económico ha tenido sobre diversos puntos clave de la administración y su derecho.

La especial naturaleza de los hechos económicos (su urgencia, su corta vigencia en el tiempo) trae consigo la necesidad de unas medidas igualmente ágiles y oportunas, que difícilmente puede proporcionar

la tradicional actuación del legislativo. Si puede hacerlo, en cambio, la administración, por la mayor rapidez y capacidad de adaptación a las circunstancias del acto administrativo, y ello provoca su preeminencia práctica sobre el Poder legislativo y sobre los particulares. El peligro de arbitrariedad (consciente o no) que así nace ha hecho surgir un general movimiento que trata de lograr el equilibrio entre la garantía que la ley representa y la eficacia del acto administrativo. Es lo que Spagnulo Vígoriga llama «lucha por imponer al intervencionismo administrativo las formas y los límites de la legalidad».

Se expone cómo la afirmación de la estrecha dependencia entre Economía y Derecho ha llevado al intento—quizá exagerado—de construir un Derecho económico.

Y avanzando más en esta idea, el autor señala que siguiendo un criterio finalista se hace incluso posible la individualización de un Derecho administrativo económico.

No obstante, un sector doctrinal, empleando una expresión quizá más flexible, habla de Administración económica, abarcando dentro de sus límites no solamente la regulación jurídica de la actividad económica privada, sino también la actividad económica desarrollada por la propia administración.

La indudable trascendencia social de esta Administración económica ha venido a reforzar y actualizar el interés por la parte especial del Derecho administrativo, por lo que Zanobini llama «acción administrativa»; interés que se ha concretado sobre todo en aquella acción que persigue fines económicos, hasta el punto de que se perfila el temor de que en el futuro lo económico se coloque como meta suprema de toda actividad legislativa y administrativa.

La forma de aproximación a esta Administración económica aquí estudiada se fija en la atención a la realidad circundante, en el examen de cómo influye en el Derecho y cómo, a su vez, éste incide en aquélla. Como dice Chenot, «es imposible comprender el Derecho sin reintegrar sus instituciones, sus reglas en el medio social que explica su formación, su desarrollo o su fracaso».

Además, para la mejor comprensión de las normas jurídicas y de las estructuras orgánicas, resulta muy útil conocer las causas que han mo-

tivado la producción de las normas. Estas causas, de muy diverso tipo (crecimiento del nivel de vida, problemas estructurales o coyunturales, aparición de nuevas técnicas, causas ideológicas e, incluso, simples motivaciones anecdóticas) se encuentran en el contorno dentro del cual se mueve la administración, y en él deben ser estudiadas.

Pero no basta con esto: es necesario además conocer los supuestos a los que las normas se refieren y hacer de todo ello un estudio no meramente estático, sino, al contrario, dinámico, «siguiendo la trayectoria de las normas jurídicas».

Este es en síntesis el método propuesto para acercarse al estudio de la Administración económica. Plantea, desde luego, dificultades y lleva en sí el peligro de que una utilización parcial o indiscriminada pueda confundir, enturbiar más que aclarar la visión de los fenómenos jurídicos.

No obstante, esta dificultad y riesgo no puede llevar al jurista a renunciar al intento, sino a redoblar el esfuerzo.—P. G. M.

G. MAMMUCARI: *Il decentramento funzionale nella P. A.* «Burocrazia», año XXI, núms. 8-9, agosto-septiembre 1966, pp. 281-291.

1. *Autonomia y descentramiento en la Constitución republicana.*—La Comunicación Medici, de 1963, declara explícitamente la relevancia política de los problemas de la reforma administrativa en Italia, poniéndolos en conexión, por primera vez, con el dictamen de la Constitución republicana. Presenta uno de los problemas más interesantes y difíciles: la

aparente contradicción entre la aspiración a la descentralización y la autonomía en un aparato como el burocrático, que por su naturaleza tiene un carácter principalmente jerárquico, cuya consecuencia fatal es la centralización. La Constitución ha delineado un tipo de Estado y una P. A. (Administración pública) completamente diferente del ordenamiento preexistente; distinguiendo de un modo preciso la autonomía de la descentralización, y lo concreta prácticamente, si bien se encuentran dificultades para su aplicación.

2. *La centralización en el Estado piamontés.*—Sus estructuras administrativas estaban concebidas para una nación de poco más de cuatro millones de habitantes y en un clima histórico de escasa intervención estatal en los derechos, intereses y economía privados. La estructura del Estado piamontés era centralizada con el fin de dar una mayor agilidad e inmediatez de intervención y, sobre todo, de identificación personal en la responsabilidad, que quedaba aplicada a los *responsables* ministros del rey. Sin embargo, no era monolítica; la unidad orgánica de base no era el ministerio, sino l'Ufficio, que venía a constituir una especie de federación de despachos (divisiones y direcciones generales).

3 *Tentativas de descentralización durante el régimen monárquico.*—El primer ejemplo fué la reordenación de los despachos de la Administración central: proveía a la repartición de los ministerios en direcciones generales, abandonando el sistema federativo de la constitución anterior y dividiéndolos en internas y externas, pudiendo resolver por sí los asuntos de su competencia; proveía además a la institución en cada mi-

nisterio de consejos de administración con competencia general. Por primera vez se distingue la responsabilidad política de la administrativa. Pero, en la práctica, este adelanto jurídico no tuvo plena aplicación práctica; al contrario, la constitución republicana heredó sólo las corruptelas.

4. *Autoritarismo fascista.*—No significó prácticamente ningún cambio en la estructura general de los despachos administrativos.

5. *Los nuevos principios introducidos por la Constitución republicana.* El de la autonomía y la descentralización; la distinción entre gobierno y administración; la responsabilidad personal—penal, civil y administrativa de los funcionarios—; la ordenación funcional de los despachos; la independencia de los órganos de control, etc. Se ponía así de actualidad una orgánica reforma de la P. A. que adecuase la estructura administrativa del Estado con los nuevos dictámenes constitucionales; pero la ley de 1954, que delega al Gobierno el dar el estatuto para los empleados civiles y los funcionarios del Estado, desdibujó así el aspecto político de la cuestión.

6. *La reforma de 1956-57 y el principio de descentralización funcional.* A pesar de su impronta técnica y no política, contiene normas que de ser aplicadas hubieran conducido a una sustancial modificación de los métodos de trabajo y de ejercicio de la función administrativa; los ministros responden individualmente de los actos de su dicasterio, de lo que debería desprender que los despachos que componen el ministerio deberían ser considerados como *internos*, con la consecuencia que todo acto de la administración no puede sino ser

acto del ministro. Prevé la atribución de esferas específicas de competencia y de responsabilidad para los funcionarios públicos, los cuales no podrían ser considerados, y lo serían, como órganos internos del respectivo dicasterio, es decir *externos*. Exigencia, a nuestro parecer, eminentemente política.

La actividad discrecional, a través de la que se explican los fines de la administración en relación al programa político del Gobierno, es siempre una actividad del ministro, de la que responde ante el Parlamento civilmente, penalmente y administrativamente, además de políticamente. Los *actos debidos*, en cambio, son referidos a las varias clases de la carrera directiva (del director general a los consejeros). En cuanto a los actos de delegación podrá el ministro conferirlos a los directores generales y a los directores de división.

7. *La naturaleza de las atribuciones de los empleados de la carrera directiva previstas en el t. u. de 1957.* Hay dos especies: la actividad *propia* de cada cualificación es la eventual actividad *delegada*. La propia deriva explícitamente de la norma de la ley y la delegada queda a la discrecionalidad del órgano superior. En los actos debidos, la responsabilidad es referible al que firma, o bien son referidos a la autoridad delegante. La actividad propia, en cambio, no es avocable al órgano de cualificación superior.

8. *La falta de aplicación de las normas del t. u. y sus consecuencias actuales.*—Su aplicación resultó difícil por razones sociológicas y políticas; la clase dirigente burocrática, continuación de la vieja clase del régimen anterior, se presenta conservadora, orientándose hacia la cen-

tralización en una persona. Los motivos políticos: porque los dirigentes han deseado siempre una centralización de poderes para controlar el sistema más fácilmente. Estas posturas son anticonstitucionales, pues la Constitución prevé la forma de ley para la organización de los ministerios y la definición de sus atribuciones; la misma definición debería ser adoptada por las esferas de competencia, las atribuciones y la responsabilidad propia de los funcionarios para los actos debidos.

9. *Nota conclusiva.*—No se ignora la existencia de muchos otros procedimientos, pero este artículo se refiere exclusivamente a la descentralización funcional en el interior de la administración y de los despachos y de poner de relieve, como conclusión, la reforma de 1956-57, que no ha sido prácticamente aplicada, cayendo en una serie de costumbres y servicios contra *legem*; el descentramiento funcional es debido, principalmente, a la proliferación de direcciones generales.—P. A. U.

BORRUSO, R.: *La ricerca dei precedenti giurisprudenziali.* «La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione», gennaio-marzo 1966, pp. 46-66.

En cualquier repertorio de jurisprudencia se encuentran estos inconvenientes: 1) Se multiplican las colocaciones de una misma máxima y, por tanto, el número de cartulinas a consultar. 2) El contenido peculiar de cada máxima no queda suficientemente evidenciado por la colocación recibida y es imposible destinar un apartado particular para cada una. 3) Los criterios de colocación

son siempre, quiérase que no, subjetivos y, por tanto, queda mucho margen a la experiencia y memoria del consultante.

Existen ya y dan buenos resultados de funcionamiento sistemas automáticos para la búsqueda bibliográfica de temas científicos. El principio informador, para la aplicación de este proyecto, se apoya en la analización y clasificación de cada máxima de jurisprudencia mediante la combinación de términos constantes: palabras-clave.

Los criterios para la formación del diccionario—para su posterior aplicación automática—son: A) Selección de vocablos. B) Formación de las palabras-clave elementales y de un solo término. C) Correlaciones de la palabra-clave. D) Utilidad de los vocablos de un solo término. E) Traducción de palabras. F) Palabras de varios términos.

Posteriormente explica las técnicas de clasificación y de búsqueda, así como su clasificación semiautomática.

Termina con un largo repertorio de razones por las que se intenta demostrar las excelencias de este sistema.

El libro es eminentemente práctico, casuístico y detallado: explica paso por paso todos los extremos de la preparación y puesta en práctica de este sistema automático para el repertorio de jurisprudencia.—P. Antonio Urbina.

FRANÇOIS GAZIER: *L'ena ringt ans après: l'aggiornamento de 1965* «La Revue administrative». Marzo-abril 1966, pp. 117-126.

Ante el veinte aniversario de la fundación de la Escuela Nacional de Administración, ante su rápido cre-

cimiento y ante las nuevas modificaciones de su régimen interno, el autor explica cuáles son estas modificaciones y el porqué de ellas. Se trata, dice de un *aggiornamento* y no de una reforma. Fundada en 1945, se le confió el reclutamiento y formación de funcionarios administrativos superiores, a la vez que en los cuerpos de inspección y control y en las administraciones centrales de los ministerios el acceso fué abierto paralelamente a los estudiantes y funcionarios jóvenes, y la enseñanza fué impartida en pequeños grupos. Todo esto, dice, sigue siendo actual en 1966. Sin embargo, se dieron fuertes y apasionadas críticas al sistema existente: fusionar las carreras de más categoría y separarlas de las más subalternas, despolitecnizar la Escuela, propuesta de una preparación previa en vistas a la actuación práctica, que la selección de funcionarios fuera hecha después de varios años de ejercicio y no a la salida de la Escuela; se criticó también la insuficiente democratización de la alta administración y de rechazar las candidaturas femeninas; después de la supresión de secciones, se denunció la existencia de un rigorismo mecánico que trunca las vocaciones más auténticas y crea un clima nocivo de competencia; se reprochaba a la Escuela de llenarse de viejos alumnos, ambiciosos y tecnócratas sin alma, etc. Incluso la existencia misma de la Escuela fué puesta en tela de juicio. A pesar de tantas críticas, los mismos detractores y reformadores más exaltados concluyeron en 1958 con unas enmiendas leves y prudentes que dejaban en pie y confirmaban la buena marcha de la Escuela desde 1945. Pero la fidelidad a los principios, dice el autor, no significa in-

movilismo. La ENA, después de veinte años, ha necesitado adaptarse a las nuevas necesidades y subsanar sus imperfecciones. Y la imperfecciones son las siguientes: Los alumnos acceden a la Escuela a una edad demasiado avanzada (veintisiete años como media) y los alumnos-funcionarios con más de treinta años. Una solución sería reducir la duración de los cursos. (En etapas sucesivas se ha bajado de tres años a dos años y cuatro meses). Pero esta medida, si fuera radical, llevaría el peligro de desnaturalizar el contenido de la formación. Otra solución es que los alumnos entren más jóvenes a la Escuela. Otro reproche es el de formar en excesivo número alumnos de Derecho y Ciencias políticas en detrimento de los candidatos economistas, científicos y literarios. Es deseable la diversidad. Una solución es la de proporcionar a los alumnos de formaciones distintas una base necesaria con la que poder competir frente a otros compañeros de formación más clásica. Una tercera deficiencia: los concursantes son pocos, y a pesar de la indulgencia del tribunal examinador, quedan plazas vacantes por la insuficiente preparación. La solución tal vez estuviera no en bajar el nivel exigido, sino en dar más importancia a lo práctico y no a lo memorístico. La formación que da la Escuela tampoco escapa a algunas críticas: la enseñanza es demasiado académica y teórica y repite lo que ya han estudiado los de Derecho y Ciencias políticas; por otro lado, los programas son demasiado uniformes y poco prácticos; olvidan, además, las vocaciones individuales, su formación especializada e incluso su existencia. Señala también como uno de los defectos principales en la ENA

la excesiva competencia entre los alumnos que, sobre todo en los últimos años, ahoga la camaradería. La supresión de secciones, si bien ha conseguido un equilibrio de conocimientos jurídicos y administrativos, económicos y financieros, sin embargo, lo social y lo internacional está poco desarrollado en el programa, que apenas se exige en el ingreso. En definitiva: el programa base o común es demasiado genérico y monocrorde y no da opción plena a los diferentes gustos, aptitudes y diversidad de materias y preferencias en los que, por grupos, se podría profundizar con más detenimiento.

Estas han sido las causas para la realización de las «innovaciones» del texto de noviembre del 65 y de febrero del 66, y son las siguientes:

Misión de la Escuela: la misma. Añade, por decreto de 24 de noviembre de 1965, la enseñanza a los oyentes extranjeros, lo cual supone simplemente la confirmación de un estado de hecho. *La estructura de la Escuela:* Tampoco ha sufrido cambios, excepto la más precisa modificación que aporta el decreto de 23 de julio del 64 sobre la competencia del Consejo de Administración, que representa tres categorías: universitaria, funcional y personal ajeno a la Administración. *Admisión de alumnos:* Los cambios han sido: bajar la edad límite de entrada, veinticinco años. Sin embargo, sigue en pie la disposición que permite presentarse sólo tres veces a sucesivos concursos. *Las pruebas de admisibilidad* han sufrido un cambio: el segundo ejercicio se titula simplemente *de economía*, sin especificar; los temas propuestos exigen conocimientos fundamentales de análisis económico aplicado a problemas concretos

de la vida, no puramente teóricos o exclusivamente descriptivos o históricos. El tercer ejercicio también ha cambiado, se pide conocimiento de las instituciones políticas y administrativas y también de las internacionales. Respecto a las lenguas, puntúan menos no porque se las minusvalore, sino por justicia, por evitar que algunos candidatos consigan excesivos puntos globales por conocer muy bien una lengua y, en cambio, sea deficiente su puntuación en otras materias. La admisibilidad al primer concurso comporta una quinta prueba facultativa, de matemáticas o de estadística. *Las pruebas de admisión:* no ha cambiado el comentario de texto y la conversación. Los programas sobre cuestiones sociales han sido puestos al día y más concentrados. La tercera prueba queda a opción del candidato entre el Derecho administrativo y las finanzas públicas. La cuarta prueba versa sobre cuestiones internacionales; se quita la geografía económica del programa obligatorio; ésta es una modificación importante: dar valor a lo internacional, como columna de la enseñanza de la Escuela, junto con las materias administrativas, económicas y sociales. Las pruebas de educación física sólo han cambiado en cuanto al coeficiente: de 2 a 1; el motivo es el mismo que en lenguas. Hay además una serie de pruebas facultativas, de so'o un coeficiente, pero numerosas. En resumen, son cuatro las innovaciones esenciales: introducción en la admisibilidad de dos pruebas facultativas, matemáticas y estadística; bajar el límite de edad; la nueva orientación del examen de economía; la promoción de lo internacional tanto en la admisibilidad como en la admisión.

El segundo concurso (funcionarios) ha sufrido muchos y grandes cambios: El *ciclo preparatorio* se mantiene bajo la forma de dos series, según la categoría de los candidatos. Las *condiciones de inscripción* al segundo concurso exigen cinco años de servicios. *La prueba escrita del primer día* en vez de llamarse política-económica y técnica se llama política-económica y social; intenta así acercar los dos concursos sin confundirlos. *El segundo examen escrito* trata sobre las instituciones políticas y administrativas con el mismo programa que el de «estudiantes», excepto los temas internacionales. *El tercer examen* trata sobre economía y finanzas públicas. Lenguas, no. Las pruebas facultativas de matemáticas y estadística están dotadas de un coeficiente 3 y en las mismas condiciones que para los «estudiantes». *La admisión:* comentario de texto y conversación, como los «estudiantes», y dos preguntas orales sobre cuestiones sociales e internacionales. El tema lenguas se hace obligatorio. Las pruebas físicas son iguales que para los «estudiantes». El programa y los exámenes de los dos concursos, si bien se ha conseguido que se parezcan no se confunden en absoluto. *La escolaridad en la ENA* se ha reformado poco; su *duración* pasa de veintiocho meses a veintinueve y se entra el 1 de enero, aunque esto queda en teoría por incompatibilidad con el servicio militar, que plantea el problema de la residencia administrativa. El autor termina especificando otras particularidades menores a que hace referencia la ley: objeto de los estudios, métodos de trabajo, programas, mecanismo de clasificación, etc., con lo que concluye su

explicación del llamado *aggiornamen-*to de la ENA.

Termina con una última referencia a que estas supuestas mejoras tardarán en demostrar, en la práctica, sus frutos. Y pide para la Escuela mejoras materiales de instalación, localización, etc.—P. A. U.

RIVA CRUGNOLA: *Posizione e trattamento dei dipendenti dello stato e degli Enti pubblici eletti a cariche presso Enti autonomi territoriali.* «Il corriere amministrativo», septiembre 1966. pp. 1582-1585.

Según el artículo 51 de la Constitución (el llamado a una función pública electiva tiene derecho a disponer del tiempo necesario para su cumplimiento y de conservar su puesto de trabajo) ha sido aprobado para su aplicación a los funcionarios del Estado y de los entes públicos elegidos con empleo entre los entes autónomos territoriales—proyecto de ley—, y se ha propuesto su aplicación también a los funcionarios elegidos por la presidencia de los entes «mayores» y haciendas con administración autónoma de los ayuntamientos, provincias y regiones.

Este proyecto está siendo reexaminado por la Cámara, y luego pasará a la Comisión, una vez hechas todas las enmiendas que estimen necesarias.

El proyecto de ley establece en su artículo 1: «Los funcionarios del Estado y de los entes públicos, miembros de las Asambleas legislativas de las regiones con estatuto especial, presidente o asesor de la Junta provincial, alcalde o asesor para los ayuntamientos cabeza de provincia o con menos de cincuenta mil habi-

tantes, presidentes de los entes y haciendas con administración de entes autónomos territoriales con más de mil funcionarios, son colocados en expectativa aunque tal posición no esté prevista por los respectivos ordenamientos.» Es justa la obligación-derecho de disponer del tiempo necesario para cumplir su mandato y conservar su puesto de trabajo; pero no parece justa la obligatoriedad de la colocación en expectativa. Debería ser modificado el artículo en el sentido de que la expectativa viniera sólo por la petición del interesado.

También debería ser modificado el artículo 2, que establece que los funcionarios indicados quedan autorizados por la administración para ausentarse del servicio «por el tiempo indispensable para el cumplimiento del mandato». La locución «tiempo indispensable» es por demás vaga y puede dar lugar a contrariedades que se eliminarían con solo concretar ese tiempo de un modo preciso.

Nada parece que haya que enmendar en los otros dos artículos: facultad de optar entre el estipendio y la indemnización y que los estipendios por cargas familiares, los impuestos y descuentos corren a cargo de la administración a la que se pertenece. En los periodos de expectativa y de ausencia previstos por el articulado se computa el tiempo para el ascenso en el escalafón y los estipendios referentes a lo sanitario, etcétera.

Debería aprobarse rápidamente esta ley con las enmiendas que se acaban de señalar. Con la institución de la asistencia y previsión para los administradores y la realización del artículo 51 de nuestra Constitución el país dará un gran paso adelante. P. A. U.

MARGHERITA RENDEL: *How the Conseil d'Etat supervises local Authorities*. Ed. «Public Law». Londres, otoño de 1966, pp. 213-237.

El Consejo de Estado francés se coloca, al final del proceso administrativo, como una alta e imparcial autoridad, libre de las influencias de los partidos políticos y de las ataduras del ámbito local. Y una de las más típicas y antiguas funciones de este Consejo es la de supervisión de las autoridades locales, aunque los métodos, extensión y profundidad de este control han variado a lo largo de los años.

El inmediato supervisor de las autoridades locales es el sub-prefecto, el prefecto o, en su caso, su superior, el ministro del Interior. Pero, aún así, algunas autoridades locales, como el mayor, pueden convertirse en políticos de tanto alcance como el ministro, quien en un Gobierno inestable (como el existente durante la III y la IV Repúblicas) estaba, por esta razón, en una posición delicada y expuesta.

Por una parte, el mayor podría presionar al ministro, amenazándole con votos en su contra en el parlamento si sus demandas no eran atendidas.

Por otra parte, en otras ocasiones el mayor podría incluso ponerse a la altura de un ministro e influir en el del Interior, como si se tratase de un colega.

Naturalmente, tales presiones podrían ser utilizadas para conseguir ventajas en favor de la propia autoridad local del mayor o para negárselas a otras autoridades. Esto derivaría, a buen seguro, a que las autoridades locales débiles fuesen tratadas con común e injustificada dureza.

Corresponde, pues, al Conseil d'Etat poner sus medios y capacidad en manos del ministro y de sus subordinados para paliar así la debilidad de éstos.

Todas estas cuestiones son abordadas en este artículo, que en sus primeras páginas se ocupa también de señalar brevemente las líneas fundamentales del sistema local francés y la estructura del Consejo de Estado, elementos imprescindibles para la perfecta comprensión del resto del estudio.—P. G. M.

GELPI, ALBERTO: *Pubblica amministrazione e classe dirigente*. «L'amministrazione italiana», octubre 1966, núm. 10, pp. 982-986.

El problema de la administración es, principalmente, un problema de dirección (todos aquellos que tienen la responsabilidad de la gestión de la cosa pública). Sería absurdo ordenar y poner al día la administración como si fuese una máquina que marcha sola, olvidando la parte activa, viva, que es la más importante y la que sirve de instrumento al Estado para sus fines. Por eso sufre y participa de todos los cambios y crisis estatales.

Es un problema de dirección, porque a la Administración pública compete conocer, elegir y decidir, y este conocimiento—sin el cual no hay elección y decisión—debe ser general e integral, no parcial. Los asuntos no se pueden tomar a la ligera, y para evitar eso hay que conocer a fondo los problemas—que en estos últimos años se han ampliado y complicado tanto—, cosa que sólo puede hacerlo una cabeza competente. Nue-

vas instituciones han sustituido a otras viejas, el Estado del siglo XIX es muy otro al actual, que no tiene precisados de un modo claro sus fines ni su estructura sustancial. Cuanto más defectuosas son las estructuras más falta hacen las clases dirigentes. Los cambios políticos, la participación de los socialistas en el Gobierno, etc., son otras novedades a tener muy en cuenta, independientemente de la apreciación valorativa de estos procesos innovadores.

Todas las circunstancias políticas y sociales habidas hoy en Italia influyen decisivamente en la Administración pública y ésta no tiene una orientación concreta con que hacerles frente. Determinan, pues, a las clases dirigentes dos dificultades: 1) Los políticos se saben investidos de un poder que debe ser concretamente actuado por los órganos burocráticos, pero no conocen su ordenamiento ni su funcionamiento ni sus posibilidades. 2) Los funcionarios de carrera, al encontrarse frente a constantes situaciones nuevas, al ver la inutilidad de la praxis, al comprobar su falta de preparación específica se desmoralizan.

Hace falta, pues, una clase dirigente nueva que posea las virtudes de 1) y 2) sin sus defectos; que conozcan los problemas humanos y sociales, que sepan enseñar. Que los políticos sepan administración, que distingan los intereses de partido de los comunes. Que los funcionarios tengan más agilidad de mente, que se sepan rodear de colaboradores y no de «inferiores sumisos». Una clase que sepa innovar sobre lo ya establecido, que trabaje con la convicción de que sirve a la comunidad y no como una fría obligación profesional.—P. A. U.

ITALIA, VITTORIO: *La denominazione nel Diritto pubblico*. Università di Milano, 1966, p. 203.

Este estudio tiene por objeto la denominación en el Derecho público italiano. Se trata de un tema complejo, poco explorado y de interés actual. Es un tema complejo no sólo porque se encuentra frente a una vastísima serie de denominaciones no disciplinadas por algún criterio preciso, sino también porque interfieren disciplinas particulares de otras instituciones análogas de Derecho público y de Derecho privado.

Es, además, un tema en gran parte sin explorar. No ha sido aún objeto de una investigación orgánica por parte de la doctrina ni jurisprudencia constructiva ni suficiente atención por parte del legislador. Existen solamente unas pocas normas fragmentarias, esparcidas en diversas leyes, que disciplinan parcialmente aspectos de alguna denominación.

Es, por fin, un tema de interés actual. La ampliación de las tareas del Estado y la continua creación de nuevos entes y sujetos han intensificado las relaciones, aumentando su complejidad, y han determinado la necesidad de una disciplina normativa.

La investigación sobre este tema ha traído consigo serias dificultades. Sobre todo, dada la falta de normas generales sobre la denominación, ha sido necesario reagrupar las particulares denominaciones de los entes y de los sujetos públicos para tener un cuadro lo más completo posible de los aspectos concretos y de las modificaciones ocurridas en los casos particulares.

La falta de doctrina sobre este tema ha determinado la necesidad

de desarrollar una búsqueda en el ámbito de la doctrina—italiana o extranjera—que, tratando otras materias e instituciones se refiere, sea indirectamente, cuestiones referentes al tema a examinar. Esta doctrina, sin embargo, aunque haya reportado algún interés sobre aspectos parciales, debía ser considerada con especial cautela; porque ha tratado el problema en un contexto o con sensibilidad privada o porque este tema no constituía el tema principal, lo ha considerado de un modo excesivamente sumario. Las mismas consideraciones pueden ser referidas a la jurisprudencia, que escasa o casi inexistente sobre este tema, es numerosa e interesante, en cambio, por lo que concierne a los aspectos privados de los modos de identificación.

Dadas estas dificultades, al fin de reconstruir y delinear con rigor el perfil sistemático de la denominación, se ha puesto especial atención al método y a la división de la investigación.

En orden al método, puesto que este estudio considera la denominación en el ámbito del Derecho público, se ha buscado conducir la investigación con un método estrictamente publicista. La denominación ha sido, pues, considerada no solamente desde un punto de vista objetivo, es decir, como signo de identificación, sino también con un punto de vista subjetivo, es decir, desde el punto de vista del sujeto que con la elección y la imposición de una denominación explícita una manifestación del pensamiento. Se ha podido así fijar una definición de la denominación, de modo que se tengan en cuenta todos los elementos esenciales, y se ha podido considerar la estructura de la denominación, sea

con referencia a los aspectos particulares de la situación subjetiva, sea respecto a los distintos momentos de la adquisición, de la modificación y de la defensa.

En este ámbito, la interpretación de las normas que disciplinan este tema ha sido conducida teniendo presente la específica complejidad de las relaciones que inhiere en la denominación del Derecho público. Mientras las instituciones privadas que tutelan los signos de identificación están inspirados en el principio de tutela de la concurrencia y tutela de la personalidad, la *ratio* de las normas públicas es más compleja; se refieren a una finalidad de individuación organizativa y de tutela de la personalidad y en muchos casos a las exigencias dichas, si pueden alcanzar otros aspectos públicos.

Este estudio está dividido en tres partes: la primera comprende el perfil sistemático general de la denominación en Derecho público. La segunda comprende un detallado examen de las denominaciones de las personas jurídicas públicas y de los sujetos públicos no personificados; esta parte está articulada a través del examen de la adquisición, de la modificación y de la defensa de la denominación, ha comportado necesariamente una exposición analítica tal que aclare todos los aspectos de la compleja y poliédrica situación subjetiva.

La tercera parte comprende el examen de las denominaciones de aquellos objetos y bienes que están disciplinados por la específica disposición pública y que se reagrupan con los problemas tratados en la parte precedente.—P. A. U.

G. GANZ: *Administration by consent*. Ed. «Public Law». Verano de 1966. Londres, pp. 161-173.

Se explora en este trabajo el valor de la conciliación, del acuerdo entre las partes como medio de resolver los conflictos, y el avance que en los últimos tiempos se ha producido en favor de la aplicación de este proceso de carácter esencialmente democrático.

Esta creciente utilización se estudia en todos los ámbitos, aunque con mayor relieve en el industrial, en donde, a juicio de Ganz, supone la introducción y expansión de la idea democrática.

Cuando se promulgó la *Rent Bill*, se justificó la creación de un «funcionario de rentas», en base a una razón fundamental: la necesidad de arbitrar un nuevo nivel en el que el propietario y arrendatario puedan decidir juntos una renta satisfactoria para ambos, sin necesidad de acudir nunca a un Tribunal, lo que siempre acarrea gastos y dificultades.

Respecto de la introducción de la maquinaria de la conciliación en la *Race Relations Act*, señala el autor que tuvo como objeto encontrar un argumento poderoso, basado en la experiencia de que la discriminación racial sólo puede ser eliminada por un cambio en el clima de opinión, cambio que únicamente podrá ser conseguido por persuasión, mas nunca por compulsión.

Se contempla, pues, ampliamente este democrático sistema de solución de disputas, y se reconoce que la conciliación es, desde luego, un medio más civilizado de conseguir aquella solución que la determinación legal, aunque todavía no estemos lo bas-

tante civilizados como para prescindir por completo de la fuerza coactiva de la ley.—P. G. M.

HARVEY SHERMAN: *How much should you delegate?* Ed. «Supervisory Management». Vol. 11, núm. 10. Nueva York, octubre de 1966, pp. 22-27.

La mayor parte de las personas que realizan funciones de supervisión, no quieren tener que vigilar personalmente cada detalle de las operaciones que se concluyen. Y, sin embargo, creen con toda sinceridad que el trabajo no será realizado adecuadamente, a menos que lo lleven a cabo ellos mismos.

La razón de esta forma de pensar estriba en que el supervisor es menos competente—o al menos así lo cree él—que sus subordinados. Por esta razón, no delega en ellos nada más que en la medida de lo imprescindible, temeroso de que muestren una mayor capacidad que él en el desarrollo de tales funciones.

Hay, además, otras muchas razones que favorecen la inhibición en la delegación: unas veces, las propias aspiraciones de los supervisores—condicionadas por un trabajo determinado—harán lógicamente difícil que éste lo delegue en un inferior; otras veces, los propios subordinados se resistirán a aceptar trabajos que aumenten su responsabilidad; e, incluso, en algunas ocasiones, el supervisor delegará muy pocas funciones por simples razones de comodidad: por ser más fácil para él realizar un trabajo determinado, que vigilar y supervisar la actuación de sus delegados en la conclusión del mismo.

Esta es la materia objeto de ex-

ploración en este artículo, que condensa además interesantes conceptos sobre la delegación; sobre el deber de actuación, la autoridad y la responsabilidad como posibles objetos de delegación; y sobre el conjunto de materias que no deben ser delegadas.—P. G. M.

ALAIN BOCKEL: *La condition juridique du stagiaire dans le régime français de la fonction publique*. «Revue du droit public et de la science politique». Marzo-abril 1966; pp. 265-294.

Las líneas generales del estatuto del pasante varían según el sentido en que es concebida.

Si la concepción de pasantía ha sido fijada muy pronto, el contenido de la condición jurídica del pasante se ha desarrollado muy paulatinamente. Es después de la segunda guerra mundial solamente que el estatuto del pasante ha adoptado las líneas sobre las que se presenta actualmente.

El pasante es un funcionario: está en una situación estatutaria próxima a la del funcionario titular, por las modalidades de su reclutamiento y nombramiento y por la naturaleza de las reglas estatutarias que le dirigen. Sin embargo, el pasante no está titularizado; algunas disposiciones ligadas a la titularización se aplican a él. El pasante está llamado a titularizarse y es un funcionario con un estatuto particular.

Está en una situación precaria, pues está sometido al poder discrecional de la Administración; se beneficia, sin embargo, de ciertas garantías de procedimiento.—P. A. U.

F. G. D.: *I gruppi di pressione e la burocrazia*, «Amministrare», 4.º, 14, 1966, pp. 5-17.

Introducción: El estudio de las relaciones entre burocracia pública y los varios grupos de intereses es reciente; hay muchas resistencias a aceptar objetivamente el fenómeno de los grupos de interés y, por tanto, a estudiarlo. Sin embargo, la tendencia estatal a encontrar formas institucionales o informales de relación para con los grupos, ha estimulado los primeros estudios.

Grupos de interés y grupos de presión: Los primeros se forman cuando varios individuos tienen la misma postura frente a un problema y buscan la misma solución y objetivo. Se convierten en grupo de presión cuando intentan poner a su disposición la facultad decididora de la autoridad pública y de identificar sus intereses particulares con el interés público. Añade el autor las definiciones un poco distintas conceptualmente de J. Meynaud.

Grado y tipo de institucionalización de los grupos en los varios contextos institucionales: Además de las relaciones grupos-burocracia, es interesante señalar las de grupos-partidos políticos en cuanto que esta relación configura de un modo distinto la acción de los grupos frente al poder estatal. Otra correlación interesante es la derivada del poder ejecutivo y el legislativo: cuando domina aquél los grupos se dirigen principalmente a la Administración y al ejecutivo, etc.

Relación entre la Administración y los grupos de presión: En las democracias occidentales se pueden individuar algunas constantes de fondo: el debilitamiento del poder legislativo

vo frente a la expansión administrativa y sus relaciones con los grupos de interés. Otra constante es la consolidación de las administraciones articuladas en detrimento de las horizontales. La razón principal de los contactos entre burocracia y grupos de interés es la circulación de las informaciones de interés político y social, vehículos que posibilitan la actuación de los grupos de presión.

Grados de permeabilidad de la administración pública: 1) La burocracia es en sí misma un grupo de presión dentro del Estado. 2) La administración pública como permeable a las reivindicaciones de los grupos de interés, especialmente en los asuntos económicos: a) por la identidad de origen social de los altos funcionarios y los dirigentes de grandes negocios privados; b) el darse muchas bajas del funcionario hacia negocios privados; c) eventual posibilidad, por parte de los grupos de interés de actuar, a través de los hombres políticos partidarios de su causa, sobre la carrera de los funcionarios y su ascenso. 3) La administración como escasamente permeable a la presión de los grupos.

Rechaza la primera hipótesis, y sobre las dos siguientes no toma partido preciso ni da una argumentación decisiva.

Control de las relaciones entre administración y grupos de presión: Los controles indirectos son especialmente administrativos: la administración de tipo horizontal, por ejemplo, se yerguen como jueces de las verticales. Los directos están representados por varias formas de institucionalización o formalización del poder real de los grupos organizados; la formalización se considera inactual.

Querer dejar el estudio y la institucionalización de los grupos de presión no lleva a ningún lado: son un hecho, no regularlo y cerrar los ojos es una muestra de poca madurez democrática. De hacerlo se posibilitaría un esencial intercambio de información, predispondría a una colaboración constructiva y representaría hoy la solución más apropiada para canalizar positivamente las relaciones entre administración y grupos.—
P. A. U.