

RESUMEN DE REVISTAS

LUCIEN MERHL: *Pour une Histoire de l'Administration Publique*. «La Revue Administrative». Enero-febrero 1967; pp. 9-13.

Se puede afirmar que no existe todavía, en un sentido auténtico, la historia de la Administración pública, abarcando su actividad propia o las ideas que ha inspirado o le han sido propuestas; no ha surgido aún la disciplina que trate de esta materia y que haya originado investigaciones sistemáticas en obras consagradas únicamente a este aspecto de la Administración pública.

Las obras generales de historia, aunque no excluyen el estudio de la Administración pública, sin embargo no profundizan en el fenómeno administrativo, ni especialmente en la elaboración de las decisiones ni en las modalidades y las condiciones de la actividad administrativa; el análisis permanece exterior y no penetra en la esencia intrínseca.

Las causas que pueden explicar este hecho son las mismas que originan la carencia de una ciencia auténtica de la Administración.

La historia administrativa está llena de enseñanzas para el hombre

político y para el funcionario, pero, sobre todo, este último está devorado por lo cotidiano y no puede gozar del placer de meditar sobre los aspectos generales de sus actos y sobre las condiciones del ejercicio de los poderes que le son delegados. Por otro lado, como esta historia no está construida, sólo la conoce por su relación marginal con la historia de las instituciones, y no puede discernir lo que esta historia, falta de una conexión evidente con su propia situación, puede aportarle como ayuda.

Escribir la historia de la Administración es una empresa larga y difícil; aunque el objeto sea más limitado que el de la historia general, es el mismo en su esencia: la resurrección del pasado.

Los caracteres que le son propios condicionan también el método, aunque no se puede prescindir de la investigación de las fuentes, la crítica externa e interna, los intentos, de interpretación y el esfuerzo de síntesis. Pero las fuentes, aparentemente ricas, son difícilmente explotables; los documentos y testimonios requerirán una crítica severa; la historia administrativa es también una historia «diferencial», tiende a valorar y explicar los fracasos; los funcionarios carecen de un diario; las pocas memorias de su actuación que se conocen, sólo pueden acogerse con prudencia, puesto que suelen estar inspiradas por un deseo de autojustificación; podrían seguirse numerando dificultades en la selección de las fuentes, que constituyen también dificultades en la construcción de la historia.

Un campo inmenso de investigación se ofrece a los administradores

y los historiadores que deseen adentrarse en el estudio de la historia de la Administración pública.—M. L. J.

LUIGI SCIALÒ: *La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione al suo Quinto Anno di vita*. «La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione» núm. 4, octubre-diciembre 1966; pp. 582-596.

Se recoge en este artículo la actividad desarrollada en la Escuela Superior de Administración Pública de Caserta (creada por el artículo 150 del T. U. de 10 de enero de 1957, número 3) durante sus primeros cinco años de vida.

1. Cursos de formación:

Los cursos de formación, obligatorios para los funcionarios de nuevo ingreso, se imparten desde 1962; se han celebrado 13 y los han seguido 1.500 funcionarios. Tienen una duración de cuatro meses, dividida en dos períodos: el primero dedicado a un programa de estudio de carácter general, y el segundo de carácter profesional específico.

El método de enseñanza empleado es el «método activo», dando participación al elemento discente en el desarrollo de las clases.

El curso de formación termina con unas pruebas escritas y un examen final.

2. Programa de investigación científica de acuerdo con el Consejo Nacional de Investigación.

Alternando con las clases, los alumnos de los cursos de formación asisten a conferencias programadas de acuerdo con el Consejo, a efectos de ampliar sus conocimientos y aportar trabajos de investigación en determi-

nadas materias. Tales como psicología, formación del personal directivo, comportamiento de la población respecto al Estado, análisis de los diversos sectores de la Administración, nuevos sistemas para la valoración del trabajo, etc.

3. Cursos de preparación:

Estos cursos van dirigidos a los aspirantes al ingreso en la Función pública, y se organizan en colaboración con la Universidad y las necesidades de los diversos sectores de la Administración.

4. Curso de orientación para el ingreso en la carrera diplomática consular.

5. Curso de actualización y perfeccionamiento.—M. L. J.

VIRGILIO TESTA: *Moderni Quarteri di Interesse Turistico alla Periferia di Centri Urbani*. Núm. 3, febrero 1967; pp. 184-188.

El autor insiste en la importancia de los barrios modernos, construidos en la periferia de los centros urbanos, como zonas turísticas, y para lo cual deben exigirse, desde el mismo momento de iniciarse el proyecto, que se adapten a unos determinados requisitos, cumplimiento de los cuales podría encomendarse a unos «centros directivos» de competencia urbanística.

Los elementos negativos que con frecuencia originan la creación de barrios nuevos con exigencias mínimas, es preciso que sean descartados y sustituidos por otros positivos, origen de zonas turísticas con todo el contenido de esta significación.

Para que un programa de esa clase pueda ser realizado se debe dar

alguno de los presupuestos siguientes:

1) Tratarse de sectores habitables a los que se haya asignado una particular función para quedar insertos en la ciudad como elementos esenciales de la actividad que se desarrolle en los centros urbanos.

2) Cuidad, de modo especial, la higiene.

3) Proyectar en su estructura el dominio de zonas verdes, con carácter duradero y estable, para que no desaparezcan bajo la ambición de los especuladores.

4) Asegurar la disciplina de la circulación en las redes viarias.

5) Dotarlas en su construcción de beneficios fiscales.—M. L. J.

JEAN VOLLE: *Note critique sur la Réforme des Enseignements Secondaire et Supérieur*. «La Revue Administrative» núm. 116, marzo-abril 1967; pp. 113-120.

Las reformas de los planes de enseñanza como temática actual casi continua en todos los países, pone de relieve el deseo de resolver la inadecuación de la enseñanza impartida a escolares y universitarios con las exigencias técnicas de su vida profesional.

El autor analiza el contexto histórico e ideológico de la reforma en Francia, afirmando que la Enseñanza secundaria ha muerto al abandonar el concepto que le dio vida; profundamente humana en su inspiración fundamental, tenía por misión preparar a los adolescentes, no para su futuro profesional, sino para su oficio de hombres, desarrollando la solidez de razonamiento y el sentido

crítico, y ayudándolos a tomar conciencia de los valores del espíritu.

También la Enseñanza superior ha olvidado en la actualidad su principal razón de ser: la búsqueda desinteresada de la verdad en todos los campos del saber, y ha perdido el sentido de unidad profunda y de universalidad, que originó el nombre de «Universidad».

Admitiendo esta crisis histórica e ideológica de los sistemas tradicionales de enseñanza, se hace el análisis crítico de la reforma presentada por el ministro de Educación, Christian Fouchet, ante la Asamblea Nacional, el 18 de mayo de 1965.

La organización planteada de los ciclos de enseñanza, el contenido de las materias, los métodos, la actuación de los profesores en su nuevo planteamiento, son desmenuzados por el juicio crítico del autor.—M. L. J.

NECAT ERDER: *Quelques problèmes administratifs de la planification de l'enseignement*. OCDE. Paris, 1966; pp. 15-25.

Se examinan ciertos problemas administrativos hallados en diversos estados de la planificación escolar de Turquía. Han sido examinados por la relación que presentan con los objetivos de la planificación y del interés que revisten para otros países en vías de desarrollo; han sido presentados en un marco general, a fin de facilitar las comparaciones y generalizaciones. La primera parte trata sobre las funciones de la enseñanza en un país en vías de desarrollo; de las principales decisiones a tomar en la planificación escolar, teniendo en

cuenta sus funciones, y de los métodos políticos y administrativos implicados, así como de los problemas resultantes de la interacción de las autoridades responsables de las decisiones. En su segunda parte, el caso concreto de Turquía sirve para ilustrar los problemas presentados en el marco general.

Las funciones de la educación en un país en vías de desarrollo pueden ser clasificadas en estas cuatro categorías principales: 1) La educación es un factor importante de evolución social. 2) La educación es un servicio social importante en tanto que da al individuo la posibilidad de adquirir una formación intelectual. 3) La educación puede ser un medio de acción social y política, porque crea una igualdad de oportunidades y, por consiguiente, una movilidad social. 4) La educación es una industria productora de mano de obra que abastece las necesidades de una sociedad moderna.

La planificación de la enseñanza se considera de ordinario como un servicio destinado a valorar los servicios educativos que hay que cumplir en base a las necesidades. Este es un aspecto importante del problema, que puede ser considerado como tema central que completan otros elementos. Este ejercicio se caracteriza por las fases siguientes: 1) Prever las necesidades de la sociedad por grandes categorías de calificación. 2) Expresar esas categorías de calificación en necesidades de servicios educativos. 3) Establecer los programas para dispensar estas calificaciones por el intermediario de los establecimientos de enseñanza. 4) Ejecutar los programas por medio

de las medidas específicas; es decir, de los proyectos, cubriendo las grandes categorías.

Cuando se quiere expresar las categorías de calificación bajo la forma de categorías de enseñanza y de organización de servicios educativos, hace falta hacer las elecciones siguientes: 1) Elegir entre los métodos clásicos de enseñanza y los otros medios de formación. 2) Elegir el tipo de establecimiento capaz de dispensar las diversas calificaciones. 3) Elegir los locales escolares (dimensiones, implantación y técnica de construcción), teniendo en cuenta la función, el coste, el sitio y la rapidez de construcción.

Algunos problemas para la planificación de la educación: 1) Parece que los países en los que el desarrollo está en sus comienzos se ven obligados a establecer su plan sin una política de orientación concreta. 2) Un programa educativo que se apoya sobre la evaluación objetiva de las necesidades económicas no tiene en cuenta la demanda, tal como la entiende el público. 3) Se trata de un difícil problema de aplicación, que consiste en resistirse a las presiones regionales y a elaborar la política moviendo a los maestros a aceptar los impuestos en escuelas de regiones subdesarrolladas e incluso en las de ciertas regiones urbanas poco favorecidas.

En resumen, los problemas en la planificación son debidos a la diversidad de opiniones y a la dificultad de repartir las tareas, que puede ser debido a conflicto de competencias, a resistencia a aceptar nuevas atribuciones, a la indecisión ante las diversas posibilidades de realización de planes.—P. A. U.

ALMANSA PASTOR, JOSÉ MANUEL: *La huelga laboral en España tras la modificación del artículo 222 del Código penal español*. «Revista de Política Social» núm. 72, octubre-diciembre 1966; pp. 49-94.

La reforma del Código penal, en su artículo 222, de fecha 21 de diciembre de 1965, ha dado lugar ya a una bibliografía bastante extensa en la materia, como es el estudio que comentamos.

Tras un planteamiento breve, analiza Almansa Pastor, en primer lugar, una evolución histórica, de carácter jurídico, de la huelga en España; para ello, divide su estudio en los periodos anterior y posterior a 1936; en el primer periodo examina con detalle la situación a lo largo del siglo XIX, observando la regulación de las condiciones de trabajo, el carácter de los posibles conflictos colectivos y el régimen jurídico de la huelga que conlleva el carácter directivo de la huelga como ataque directo al Estado, así consignado en los Códigos penales de 1822, 1848, 1850 y 1870.

El mismo esquema se ofrece en la visión del primer cuarto de siglo; se admite una apertura a la licitud de los convenios colectivos, por lo que a la posible evitación de conflictos se refiere, considerándose éstos bajo un prisma de licitud. En este sentido sería lógica la ilicitud de la huelga. Y, sin embargo, se abre una posibilidad de huelga lícita para las que sólo tengan un carácter económico-laboral, continuando como ilícitas «las que no tienen como finalidad los intereses de los trabajadores».

Con la dictadura, aun sin existir convenios colectivos, «la regulación corporativa de las condiciones de

trabajo permiten la licitud de los conflictos colectivos en cuanto que la pretensión contenida en el conflicto no se dirija contra la legislación estatal, sino contra la regulación emanada de las corporaciones).

Por lo que se refiere a la regulación de la huelga, prácticamente continúa el régimen anterior. Y lo mismo cabe decir por lo que se refiere a la etapa republicana.

Por lo que se refiere al periodo posterior a 1936, el autor distingue diversas facetas en esa etapa. Así, y hasta 1958, el monopolio estatal de la regulación de las condiciones del trabajo convierte a éstas en función privativa del Estado, y, como consecuencia inmediata, la nulidad de cualquier tipo de convenio colectivo, así como de todo conflicto e ilicitud absoluta de la huelga.

A partir de 1958 se admiten los convenios colectivos y se permite «tácticamente los conflictos colectivos laborales manifestados pacíficamente». En este sentido, la legislación sancionadora de la huelga se centra sobre todo en las de carácter distinto a la materia económico-laboral.

Actualmente, la nueva redacción del artículo 222 del Código penal dispone que «serán considerados como reos de sedición: ... 2.º Los patronos, obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo». Con ello cambia radicalmente el sistema. A tenor de la nueva situación, Almansa Pastor realiza un examen del régimen material de la huelga laboral con bastante detalle, para terminar con unas conclusiones

críticas que refunden con amplio criterio cuantas ideas se recogen en el desarrollo del presente estudio.— G. G. V.

VITTORIO MORTARA: *Contributo ad una Tipologia delle Organizzazioni*. «La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione» núm. 4, octubre-diciembre 1966; pp. 551-581.

El acuerdo alcanzado actualmente respecto a la definición del concepto de «organización» se debe en gran parte a la simplicidad de la definición adoptada por la mayor parte de los estudiosos de este fenómeno social en el campo aplicado de la Administración pública o privada. Tal definición recoge: a) la determinación de un objeto definido; b) la existencia de mecanismos institucionales de coordinación de la actividad de los individuos que la componen, y c) la posibilidad de sustituir los individuos sin que se altere su organización.

Los métodos empleados para describir una organización son muy diversos y pueden agruparse en: a) operativos; b) significativos, y c) racionalmente selectivos.

En cuanto a los sistemas de clasificación de las organizaciones más difundidas se recogen los siguientes:

A) Administración pública y organización privada.

B) La clasificación de las organizaciones según los fines.

C) El sistema de clasificación según las dimensiones.

D) El sistema de clasificación basado sobre la naturaleza del vínculo.

El autor analiza también otros sistemas de clasificación propuestos por

los autores que son menos conocidos y los criterios más recientes que todavía no están explotados.—M. L. J.

BADURA, P.: *Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat*. «DÖV», 1966; pp. 17-18.

Análisis de la problemática del concepto de previsión existencial (*Daseinsvorsorge*) en relación con el concepto de Estado social de Derecho. En contra de la afirmación de Forsthoff, de que el Estado de Derecho constituye un elemento formal, instrumental o apriorístico, susceptible de ser diferenciado y separado en el orden lógico de lo que fuera su primitivo sustrato social, la sociedad burguesa liberal, afirma el autor resueltamente la vinculación del concepto de Estado de Derecho a la sociedad liberal, y propugna la construcción sistemática de unas formas jurídicas de la teoría de la acción administrativa en función de los fines, prescindiendo del contraste entre administración interventora y previsión existencial.—M. H.

PRETE, PASCALE DEL: *Attività e atti amministrativi in relazione al concetto di discrezionalità ed al sindacato de legittimità*. «La Scienza e la tecnica della organizzazione». Abril-junio 1966. pp. 209-215.

En todo acto administrativo intervienen valoraciones discrecionales, incluso en los vinculados, en los que se deja siempre un margen de elección para la individualización específica del momento de la ejecución; y esta elección tiene efectos jurídi-

camente relevantes: es una constante de la acción concreta de la función pública. Esta constante está presente en el concepto de actividad administrativa y puede contraponerse al concepto de acto administrativo, que indica parcialidad y, por tanto, fraccionamiento. El pensamiento jurídico italiano ha disociado el plano conceptual propio de la actividad administrativa del del acto administrativo, dando así un criterio para ordenar sistemáticamente tan vasto campo. Se ha constatado la coexistencia del principio de subordinación de la administración a la ley y del principio de discrecionalidad, que pueden conciliarse, si se imputan a la actividad y a la función, con la supervivencia de una condición primigenia y esencial de la autoridad administrativa.

La libertad de decisión determina los fines y los medios de toda actividad jurídica; aunque de un modo restringido si el fin ya está fijado.

Los teóricos de la interpretación son verdaderos creadores de Derecho en su esfuerzo de aplicar y adecuar la reglamentación a las exigencias del continuo desarrollo del Derecho; aquí surge—en este ejercicio de libre voluntad—la inmensa extensión de la discrecionalidad y la insuperable dificultad de llegar a la definición de su contenido positivo.

Aunque las imperfecciones formales del ordenamiento jurídico positivo dan lugar en la práctica a actividades que pueden manifestarse en la forma necesaria para conseguir los fines propios de su función, no significa que el sistema de Derecho administrativo deba convertirse en un sistema de intereses canonizados.

En cuanto al aspecto procesal de la función del límite negativo pues-

to por el ejercicio del poder discrecional en el acto administrativo, el fin del interés público es la causa jurídica del acto; si ese fin no es alcanzado el acto administrativo es ilegítimo, porque causa y fin coinciden, y se puede impugnar jurisdiccionalmente por exceso de poder.

Hace referencia el artículo a dos cuestiones estrechamente conectadas con el ejercicio del poder discrecional:

A) Si existe o no la obligación de la administración de motivar el acto con contenido discrecional, y si, como consecuencia, el defecto de motivación constituye la violación de una obligación y hace el acto susceptible de anulación jurisdiccional. Algunos opinan que la administración opera en el ejercicio del poder discrecional, es decir, en el ámbito de una competencia que le está expresamente reservada es superfluo e inútil pretender que motive sus actos. Otros opinan que es principio intangible del Derecho la sindicabilidad de los actos administrativos en cada caso, propio para hacer posible el control sobre cada momento del procedimiento de formación del acto y sobre las razones que lo han determinado, la motivación debe considerarse como un requisito indispensable.

Mientras en la actividad discrecional pura el juicio de la administración pública se da en un solo momento, en la discrecionalidad técnica sucede en dos momentos: un juicio sobre la idoneidad del medio y el otro sobre la elección del medio; por tanto, debe estar diferenciada de la discrecionalidad administrativa pura por el hecho de la presencia de esta doble valoración.

En la hipótesis en que la solución técnica mejor sea descartada por consideraciones de índole general, la autoridad administrativa debe justificar sus razones.

B) Un tipo de acto en el cual el ejercicio de la discrecionalidad asume dimensiones enormes tanto que, a veces, se ha pensado que son irreconocibles los caracteres del acto administrativo. Se refiere al acto emanado por el gobierno en el ejercicio de su poder público, que, aunque acto político, no queda fuera de la competencia del órgano jurisdiccional que puede condenar los efectos dañosos y su resarcimiento.

Respecto a la sindicabilidad de los órganos jurisdiccionales administrativos, dice que si no hay causa típica no hay individualización del vicio de la causa y, por tanto, no tiene competencia la jurisdicción; los vicios de las causas típicas son: exceso de poder, incompetencia y violación de poder.

Conclusión: no es exacto que un acto con contenido ampliamente discrecional, como el acto político, se sustraiga a la jurisdicción del juez administrativo.—P. A. V.

GIUSEPPE BORZELLINO: *In Tema di Giurisdizione Contabile sugli Amministratori degli Enti Locali*. «Rivista Amministrativa», núm. 118, marzo 1967; pp. 180-185.

Este artículo está en relación con la intervención del doctor Borzellino en las últimas jornadas de estudio del Centro Italiano de Estudios Administrativos, referente al tema de la expansión de la jurisdicción del

Tribunal de Cuentas en materia que es competencia de los Consejos de Prefectura, y el autor, a lo largo de su exposición, puntualiza la necesidad de implantar idoneidad y solicita la intervención legislativa al respecto.

Paralelamente, pone de relieve que siendo el Parlamento emanación y proyección inminente de la voluntad del pueblo, no reclama la atención respecto a las posibles desviaciones interpretativas de los preceptos constitucionales.—M. L. J.

