

RESUMEN DE REVISTAS

M. GILBERT BEVILLE: *Schemas d'organisation administrative*. «Comité National de l'Organisation Française». Diciembre 1967; pp. 6-17.

Una tarea ineludible a cumplir por la Administración en su relación diaria con el administrado consiste en mantenerle informado de sus múltiples actividades funcionales y organizatorias. En esta perspectiva, el esquema ocupa un lugar importante. Para la mayoría de los administrados la estructura de la Administración se presenta como una red complicada y sin orden aparente. Como

consecuencia surge la necesidad de proporcionar una visión clara, fácil y coherente de la misma.

Donde quiera que exista un intento de organización se construyen esquemas dinámicos, representando la evolución de circuitos determinados, con el doble propósito de informar y convencer. Así, pues, el mundo de los gráficos tiene una gran aplicación práctica en la vida administrativa.

Dar a conocer la técnica esquemática, en su multiplicidad de variantes, sus objetivos, sus destinatarios, los principios en que descansa, es lo

que pretende Gilbert Beville en el presente artículo.

Un fin primordial del esquema es el de la captación del problema, y junto a éste el de autocontrol, para verificar la corrección de un análisis, el obtener una imagen global del asunto, el analítico y el de investigación, de donde pueden desprenderse ideas para una nueva organización.

Dependiente del tipo de tendencias, todo cuadro esquemático, a juicio del autor, se apoya sobre un eje, que puede ser implícito o simbólico, en el caso de tendencias geográficas y orientados de arriba hacia abajo y de derecha a izquierda, o viceversa, en los de tendencia cronológica y matemática. Cualquier detalle tiene importancia, y la presentación impecable del esquema lo hará más útil, y ello en relación con los objetivos anteriormente expuestos. Si el fin a lograr es el de una captación rápida del problema y una retentiva memorística, el tipo de formato empleado, la técnica de los colores y el sentido estético del conjunto serán elementos influyentes. Otro factor lo constituyen los signos, que pueden representar órganos, actividades, funciones o ser convencionales, a modo de enlace con premisas anteriores.

Otras veces adoptan la forma de símbolos, indicando abstracciones en función de una analogía.

Para completar su explicación, M. Beville ha elegido dos ejemplos de circuitos esquemáticos. El primero se refiere a un despacho de correspondencia, con un gráfico sencillo y comprensible. El segundo, más complejo, trata de una emisión de circulares, notas, instrucciones, y lo denomina esquema de lógica binaria.—
M.^a C. A. C.

SALVATORE RIZZA: *I vizi di legittimità degli atti amministrativi*. «Nuova Rassegna». Junio 1967; páginas 1288-1290.

El autor expresa su propósito de aclarar el tema de cara al gran público, a los ciudadanos, que, a su juicio, tienen un conocimiento escaso sobre la individualización, la clasificación y la denuncia de los vicios de los actos administrativos.

Tras hacer referencia al artículo 113 de la Constitución italiana, que formula el principio de la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos vulnerados por actos de la Administración pública, se enumeran dichos vicios: incompetencia, exceso de poder y violación de ley. Estos tres vicios típicos del acto administrativo se refieren, respectivamente, a la organización, al contenido y al procedimiento de la acción administrativa realizada por la Administración pública.

El concepto de «competencia» ha sido muy debatido y, estima el autor, se presenta de un modo claro y accesible en los casos de incompetencia funcional (invasión de la esfera de acción de un órgano de otro poder, verbigracia, el ejecutivo frente al legislativo) o de incompetencia por materia (invasión de la esfera de acción de otro órgano de la Administración pública).

La «violación de ley» absorbe, considerada latamente, la incompetencia y el exceso de poder, aunque la doctrina reduce el concepto a la inobservancia de las normas que establecen el procedimiento de emanación y la forma del acto.

Sin embargo, el vicio más discutido por la doctrina y la jurisprudencia es el «exceso de poder». En Ita-

lia se recibe del Derecho francés, en el que el concepto había sufrido una evolución lenta y larga. De hecho la legislación administrativa italiana acoge el concepto como el clásico de la «desviación de poder». Desde este principio inicial se pasa a ampliar su contenido con otras varias formas como son la ilogicidad manifiesta, el defecto de motivación, la disparidad de tratamiento, la inobservancia de las normas internas, etcétera, como ponen de manifiesto diversos dictámenes del Consejo de Estado italiano. La doctrina, sin embargo (por ejemplo, Carnelutti), no está conforme con esta caótica proliferación del concepto de base y ha intentado reducir el «exceso de poder» al principio de la «desviación» cualesquiera que sean las manifestaciones concretas en las diversas especies de actos administrativos.

Podemos afirmar que el denominador común de los varios componentes del concepto es la discrecionalidad de la intervención de la Administración pública, por lo cual se produce la «desviación» al no seguirse los pasos determinados que fija la norma jurídica como *iter* lógico del acto.

Con el fin de contribuir al examen de la materia, el doctor Armando Ciralli añade al artículo un comentario analítico sobre estos tres vicios del acto administrativo.—A. S. A.

DOMENIPO FILOGRASSO: *Sul concetto de revoca dell'atto amministrativo*. «Nuova Rassegna». Abril 1967; páginas 729-735.

* La doctrina no tiene un criterio unánime respecto del concepto de la revocación, ya que encierra muchas dificultades el establecer los presu-

puestos distintivos de este concepto respecto de la institución afín del autocontrol. Tanto uno como otra tienen en común un efecto: la eliminación del mundo del derecho de un acto administrativo anterior.

El principio del autocontrol o autoanulación se desarrolla y se concreta en aquella potestad que posee un órgano de la Administración activa y por la cual puede revisar, autocriticar o anular un acto propio afectado por un vicio de legitimidad.

Sin embargo, la doctrina difiere de este concepto, ya que si bien un sector de la misma Zanobini, Miele, Vita, (por ejemplo) sostienen la tesis apuntada, otro grupo, en el que destacan Ranelletti y Santi Romano, añade que puede ejercitarse la autoanulación no sólo por motivo de ilegitimidad, sino también de fondo. La jurisprudencia, por su parte, y en línea de pensamiento continuada, sostiene que la anulación de oficio solamente puede pronunciarse cuando exista alguno de los motivos que determinan la presencia de un vicio de legitimidad: violación de ley, incompetencia y exceso de poder.

Por otra parte, es singular el hecho de que el derecho de autoimpugnación no está previsto expresamente, con carácter de generalidad, en ningún texto legislativo.

En cuanto al concepto de revocación propiamente dicho, puede señalarse una distinción fundamental. En efecto, la revocación se realiza sobre un acto plenamente válido y eficaz, carente de vicios o imperfecciones que puedan retrasar o caducar su eficacia. Los supuestos de actuación de la fórmula revocativa pueden ser de dos tipos: la aparición de un aspecto particular, relacionado con el interés público general

frente al que existe un interés privado, basado en un acto administrativo. La revocación actúa haciendo ceder el paso al interés particular en favor del interés general. El otro caso en el que es utilizable el instituto de la revocación es el motivado por la aparición de una causa nueva *superveniens*.

En el terreno de la práctica la Administración pública utilizará la autoanulación de oficio cuando un acto propio adolezca de vicios, advertidos *a posteriori*, eliminándolo del mundo del derecho y caducándolo respecto de sus efectos.

La revocación se utilizará cuando en un acto propio de la Administración, que desenvuelve sus efectos en regla, es preciso revisar la causa en momento posterior a la emanación del acto por haberse producido una colisión o enfrentamiento con el interés público. La revocación podrá provocar la cesación de la operatividad del acto considerado.

Sigue al trabajo un amplio comentario de Armando Ciralli aclarando y ejemplificando la doctrina expuesta y relacionando *in extenso* la opinión del Consejo de Estado italiano sobre la materia.—A. S. A

CLAYTON P. ALDERFER: *An Organizational Syndrome*. «Administrative Science Quarterly». Nueva York. Diciembre 1967; pp. 440-460.

El propósito de este estudio es el de descubrir y proporcionar ideas y formas prácticas de actuación respecto del concepto denominado «clima de la organización». Dicho concepto se aparece como un conjunto de relaciones entre la satisfacción de una serie de necesidades y las distintas variables organizativas. Las

necesidades tenidas en cuenta en esta investigación se centraron en las relaciones, imprescindibles, de los subordinados con sus superiores, y el uso de técnicas y habilidades, en tanto que las variables organizativas consideradas fueron la complejidad de tareas y la antigüedad en el trabajo.

Del análisis de todas estas circunstancias el autor extrae tres importantes conclusiones: la buena relación y agrado respecto de los superiores decreció en la misma proporción en que se incrementaron la complejidad de funciones y la antigüedad en el desempeño del trabajo; la satisfacción respecto del uso de técnicas y especiales habilidades por los empleados se incrementó proporcionalmente a la complejidad del trabajo, y, por último, se comprobó cómo todo proyecto de ampliación de trabajo en una empresa determinada mostraba de manera palmaria la realidad de ambos efectos.

Por otra parte, comparado con empleados de análogas aunque más estrechamente delimitadas funciones, los empleados que tienen atribuidas unas tareas más amplias muestran menos satisfacción y conformidad respecto de sus superiores y respecto asimismo de las oportunidades de usar sus personales técnicas y habilidades.

En la intención de explicar, entonces, las razones de las desavenencias o, al menos, falta de concordia adecuada en las relaciones superior-subordinado, Alderfer alude a las exigencias de una mayor competencia interpersonal impuesta por la complejidad de las tareas a realizar; de otro lado, el rápido crecimiento de las empresas y el cambio tecnológico proporcionaron base suficiente para

el surgimiento y agudo desarrollo de una serie de tensiones profundas en las antedichas relaciones.

Se sugiere, por último, que este «clima» no es ni exclusivo de la particular organización tomada como modelo para realizar el estudio, ni, tampoco, susceptible de una total generalización; sí refleja, no obstante, algunas de las consecuencias de los cambios actuales, y, en tal sentido, contiene interesantes orientaciones que sería deseable introducir, tanto en el campo organizativo como, incluso, en el ideológico.—P. G. M.

ROMAN SCHNUR: *Problemi di attualità sulla riforma dell'Amministrazione in Germania*. «La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione». Abril-junio 1967; pp. 237-256.

Parece evidente resaltar el conflicto, existente en todos los Estados europeos, entre la organización tradicional de la Administración y los modernos campos de actuación en los que debe desenvolverse. Entendemos reforma de la Administración como reorganización de la estructura territorial de la Administración pública en Alemania Federal. No se examinan, por consiguiente, los problemas referentes a la organización interna, como la distribución de las competencias, las técnicas modernas de O. y M., determinados aspectos de la política de personal, etc.

El problema de la República Federal Alemana deriva de su propia estructura político-territorial, que viene integrada por los siguientes niveles: Municipios, circunscripciones de los Estados y circunscripciones de las ciudades libres, distritos gubernativos, Estados y federación.

Esta división determina una amplísima autonomía política de los Estados y una autoadministración municipal de particular importancia. Ello significa que, al hablar de reforma administrativa en el sentido antes aludido, sólo puede referirse la acción respecto de municipios y distritos gubernativos. Además, desde el punto de vista jurídico, únicamente son competentes para realizarla los Estados particulares que, en esta acción, son independientes de la Federación. Esto no quiere decir que no se intente adoptar una regulación lo más unitaria que sea posible.

La problemática de la «disciplina del espacio», en sus relaciones con la organización administrativa, se caracteriza en la República Federal Alemana por los siguientes elementos:

a) La progresiva industrialización, que ha conducido al nacimiento de grandes concentraciones urbanas.

b) La población rural ha uniformado sus modos de vida sobre el modelo ciudadano, lo que ha producido una notable erosión social en el campo.

c) En la base del problema rural se encuentra, igualmente, la disminución de las personas dedicadas a la agricultura por influencia del Mercado Común Europeo. Sin embargo, los escasos campesinos demandan de la Administración pública las mismas prestaciones que se suministran a los habitantes de las ciudades.

Por esta serie de causas se están arbitrando en Alemania activas políticas de disciplina del espacio que solucionen los problemas de los grandes centros urbanos para que no exista un desnivel entre éstos y las comarcas rurales circundantes y, si-

multáneamente, para mejorar la situación rural.

Por otra parte, la existencia de 23.017 entidades municipales inferiores a 5.000 habitantes es de bastante expresiva de una problemática necesitada de soluciones amplias y radicales; la opinión conocida de los expertos es que ni siquiera los servicios mínimos municipales pueden ser cubiertos en forma adecuada por unidades administrativas inferiores a 5.000 habitantes, propugnando algunos una cifra mínima de 8.000.

Seguidamente se plantea los temas de las circunscripciones o comarcas, de los distritos gubernativos y de la armonización de los límites territoriales de los diversos órganos de la Administración, para terminar reseñando los problemas que se presentan en la República Federal Alemana para llevar a buen fin la necesaria reforma. Apunta, entre otros, la casi total ausencia de una ciencia de la Administración, la formación casi exclusivamente jurídica de los funcionarios y el tradicionalismo de la estructura territorial federal, recurrente a las modificaciones y los cambios que puedan atentar en lo más mínimo a su actual *status* de autoadministración comarcal. Resalta igualmente el autor el peso retardatario de determinados intereses privados, ligados al actual sistema y contrarios a la reforma.—A. S. A.

ARTHUR H. KURILOFF: *Identifying leadership potencial for management*. «Personnel Administration». Noviembre-diciembre 1967; pp. 4-5 y 27-29.

Para lograr éxito en el ejercicio de las funciones típicas de dirección,

el candidato debe poseer un alto nivel de competencia técnica; ha de estar al corriente de su campo de conocimientos, y debe, además, conocer la finalidad de su trabajo y el proceso de la organización que va a permitir llevarlo a buen término. Por otra parte, existe una creciente necesidad de reemplazar el autoritarismo técnico-legal considerado apropiado para el *manager* a principios de este siglo; capacidad que se revela en el grado de sensibilidad y apertura hacia ideas y sentimientos ajenos.

Se presupone que es fácil para el *manager* identificar a personas con la necesaria suficiencia técnica; lo difícil es encontrar estas cualidades combinadas con una adecuada aptitud para las relaciones humanas. Sólo si el candidato reúne esta doble y difícil capacidad inclinará al *manager* a su favor.

Ahora bien, ¿en qué medida la actuación del jefe influye en el comportamiento general del grupo que dirige, de forma que éste logre sus metas con esmerada perfección, a su debido tiempo y dentro de la propia capacidad presupuestaria? El artículo proporciona un adecuado esquema orientador para dar respuesta a este interrogante, y, sobre todo, para apreciar las particulares características que matizan la actuación del *manager* en la dirección del grupo hacia unos superiores logros. Su utilidad es, pues, doble: de un lado, ayuda a la identificación de una potencial jefatura, y, de otro, supone la aportación de interesantes precisiones para la definición de los programas de desarrollo de la función directora.—P. G. M.

KASTARI, PAAVO: *Le Chef de l'Etat dans les institutions fin landaises*. «Revue de Droit Public», septiembre-octubre 1967; pp. 861-883.

Dos años después de la independencia de Finlandia, es decir, en 1919, se adoptó en este país una constitución republicana en la que la posición institucional de presidente constituía el centro de gravedad de un poder gubernamental fuerte. La figura del presidente ha adquirido en la práctica un lugar preeminente, y su posición se ha ido consolidando, especialmente en los últimos años. Las causas fundamentales en las que se apoya esta preeminencia pueden centrarse en el sistema de elección del presidente y en el extremo legalismo que regula las funciones del mismo, contando las sesiones del Gobierno con la presencia de un guardián de la legalidad.

La responsabilidad política del Gobierno frente al Reichstag, que puede deducirse de la Constitución (artículo 36), ha permanecido en la sombra en esta constitución legalista, en la medida en que una responsabilidad de este tipo representa un factor que limita el poder de decisión del presidente. Los textos relativos al poder de decisión individual del presidente y las garantías propias para asegurar en su aplicación el respeto a la legalidad constituyen, junto a los reflejos legalistas tradicionales, uno de los factores explicativos del considerable poder del presidente finlandés. Por otra parte, la «atomización» de los partidos engendra dificultades y crea obstáculos para la formación de un Gobierno parlamentario, lo que hace que la solidaridad interna de los gobiernos sea frecuentemente débil, con lo cual, el presi-

dente no encuentra mayores dificultades para ejercer su poder individual de decisión.

Continúa Kastari su artículo con un estudio de la evolución histórica de la figura del presidente. A lo largo de esta evolución se ve cómo muchas veces la posición de los presidentes se vio reforzada por las cualidades personales de los mismos, así como por los diversos factores políticos que marcaron su elección y sus mandatos. Tras momentos de gran tensión entre los partidos, fundamentalmente el socialdemócrata y el agrario o del centro, y diversas inclinaciones y tendencias en la política exterior, relativas a las relaciones con la Unión Soviética y los países del Este, el actual presidente, Kekkonen, ha conseguido formar un Gobierno cuya posición parece muy fuerte y que reúne las condiciones que pueden permitir llevar a buen término un programa a largo plazo.

Desde el punto de vista de la Constitución y de las instituciones políticas, la posición institucional del presidente finlandés presenta numerosos aspectos contradictorios. De acuerdo con la interpretación legalista de los textos, posee, a título personal, el poder de tomar decisiones sobre cuestiones importantes, pero no de dirigir su ejecución. Obligatoriamente debe recurrir para dichas decisiones a la ayuda del Gobierno, pero no está obligado a seguir su opinión. En materia de política exterior es, al menos hoy, el guía que da las directrices, pero no puede actuar más que con la aprobación del Consejo de Ministros, o, en último caso, del Parlamento; esta aprobación puede, sin embargo, solicitarse *a posteriori*.

Por último, en su calidad de jefe de Estado, no es un jefe de partido,

sino que se sitúa por encima de ellos. El sistema de partidos ha encontrado grandes dificultades para adaptarse a la personalización del poder político en el sentido presidencial.— F. R. L.-D.

MARCELLO CAETANO: *Os antecedentes da reforma administrativa de 1832*. «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa», 1967, número 22; pp. 104 y ss.

El decreto que lleva a cabo la reforma de 1832 fue considerado en 1934 por Caetano como puro y simple calco del adoptado en 1802 en Francia, y que sirvió de base a la organización administrativa napoleónica. En este trabajo pone de relieve el mismo profesor que, aunque no hay duda de la gran celeridad de su ejecución, no es exacto, sin embargo, que sea pura improvisación de su autor, Mouzinho, deslumbrado por la observación de las instituciones francesas.

Y ello porque ya en la Constitución de 1822 se había previsto la reforma administrativa y la independencia de la función judicial.

En este texto constitucional se establecía, en cuanto a la Administración local, la división del país en distritos y concejos. En cada distrito habría un administrador general, nombrado por el rey, oído el Consejo de Estado, y que sería asistido por una junta administrativa en la que estarían representados los concejos.

Pero aun antes de la publicación de la Constitución, las Cortes ya habían estudiado la reforma de las cámaras municipales, su composición y modo de elección.

Y es entonces cuando el diputado

Soares Franco publicó un folleto en el que comparaba los principios fundamentales del sistema administrativo de Francia con los de Portugal. En él señala una serie de diferencias fundamentales entre ambos regímenes: mientras en Francia la representación del Gobierno se dividía en los grados de autoridad (los prefectos en los «départements» y los subprefectos en los «arrondissements»), en Portugal apenas se preveía un grado: el de los administradores generales de los distritos.

Por otra parte, los prefectos franceses desarrollan funciones administrativas y fiscales, confusión que de ninguna manera se observa en Portugal, donde la Hacienda pública queda siempre en manos de los contadores.

De todo ello extrae conclusiones y propone medidas para subsanar algunos defectos de la organización portuguesa, como, por ejemplo, la falta de órganos correspondientes a los concejos de prefectura.

Sin embargo, todas las reformas propuestas por Soares fueron abortadas por la contrarrevolución de 1823, abriéndose un intervalo de inactividad en el proceso que la revolución de 1820 iniciara, hasta que en 1826 se otorgó la Carta Constitucional.

Reunidas las Cortes, uno de los primeros cuidados de la Cámara de los Diputados fue dar ejecución a los preceptos constitucionales relativos a las reformas administrativas y judicial, constituyéndose para ello dos comisiones: la primera, encargada de estudiar la división del territorio; la segunda, denominada expresamente del Código administrativo.

Las discusiones fragmentaron la primera comisión en dos partidos: de un lado, los defensores de la existencia de autoridades gubernamentales en las grandes circunscripciones territoriales, denominadas provincias; de otro, los que, teniendo el abuso de poder de estas autoridades, preferían la fragmentación en comarcas o distritos.

La «Comisión del Código Administrativo» presentó un proyecto en que se optaba por la división del territorio en tres grandes circunscripciones: provincias, comarcas y municipios; en cada provincia habría un administrador general; en cada comarca, un subadministrador general, y en cada distrito municipal, un administrador de municipalidad.

Tan importantes son estos dos trabajos preparatorios que, en realidad, constituyen la esencia del decreto de 16 de mayo, vehículo de la reforma del 32; se aprecia con claridad cómo sus sugerencias se refieren precisamente a los tres sectores reformados por Mouzinho da Silveira: la Justicia, la Hacienda y la Administración. Respecto de ésta, el decreto parte de la división del territorio en

provincias, comarcas y concejos municipales.

En cada provincia se instituiría un presidente como representante político-administrativo del Gobierno, y subordinados a los presidentes estarían los prefectos o corregidores de las comarcas.

La consecuencia que se desprende de todo esto es que Mouzinho da Silveira fue mucho más y mucho menos original de lo que se pensaba. Más original, porque no se limitó a transcribir, en sus decretos, conceptos bebidos en Francia, sin cuidar de su adaptación en Portugal. En realidad, vino a dar cuerpo a los trabajos de diez años, limitándose a concretar ideas que flotaban en la mente de los liberales portugueses de su tiempo.

Menos original, por tanto, visto que no fue suya, apenas, la convicción de la necesidad de las reformas del 16 de mayo, ni la perseverancia en decretarlas.

La separata incluye, además, un extenso apéndice que recoge los más relevantes documentos de la gestación de esta trascendental reforma administrativa portuguesa de 1832.—
P. G. M.





