

RESUMEN DE REVISTAS

05

STANCAMPIANO, ETTORE: *I ricorsi amministrativi atipici: Il ricorso per opposizione*, «Burocrazia». Diciembre 1967, pp. 415-417.

Brevemente expone el autor el concepto de este recurso caracterizándolo por ser interpuesto ante el órgano administrativo mismo del que ha emanado el acto ilegítimo. Su finalidad es obtener de dicho órgano, bien el reexamen, bien la eventual reforma o revocación.

Stancampiano opina que la mayoría de los iuspublicistas no aceptan

de buen grado la existencia y utilidad de este tipo de recurso porque viola el principio del Derecho romano *Nemo iudex in causa propria*.

Seguidamente se examina el carácter excepcional del recurso que, a la vista del Derecho italiano, no parece dudoso aunque se utilice como recurso general y normal. Sin embargo la tradición jurisprudencial lo considera excepcional y especial, de forma que sólo puede interponerse en los pocos casos previstos por la ley. Esta interpretación jurisprudencial no se corresponde con la opinión de

la doctrina ni con la práctica como ponen de manifiesto Vitta y Cammeo.

Finalmente se alude a los plazos de interposición y a la prudencia necesaria que recomienda entablar simultáneamente los recursos por oposición y jerárquico. En esta línea se manifiestan Orlando, Vitta, Cammeo, Giannini y otros representantes de la mejor doctrina italiana.—A. S. A.

IVOR GOWAN Y LEON GIBSON: *The Royal Commission on Local Government in England*. «Public Administration». Primavera, 1968. páginas 13-24.

El objeto fundamental de la creación de esta Comisión no es otro que el de promover una más amplia e intensa discusión y estudio en Gran Bretaña acerca de las cuestiones locales, precisamente entre aquellos sectores más afectados por su problemática y que con más insistencia claman por una reforma en este orden.

Recientemente una serie de conclusiones de esta Comisión ha sido publicada en la *Local Government Chronicle*. Y puede decirse que cualquiera que sea la atención que se preste a sus recomendaciones y el carácter de la legislación en definitiva emanada, este conjunto de conclusiones representa una inestimable orientación acerca de la opinión más generalizada sobre los problemas locales en Gran Bretaña y la naturaleza de las reformas estimadas como más deseables.

Se incluyen en el informe las recomendaciones obtenidas a través de la consulta a una serie de organiz-

mos. Un hecho es claro: que la inmensa mayoría de los ministerios, asociaciones, autoridades locales y múltiples organizaciones de diverso orden—como la Association of Councillors, Association of British Chambers of Commerce, y, sobre todo la denominada NALGO (National and Local Government Officers Association)—han mostrado un evidente deseo de renovar la estructura local británica.

Los puntos básicos de acuerdo pueden sintetizarse así:

1. Es necesaria una drástica reforma de la estructura local británica.
2. Inglaterra necesita menos autoridades locales con una más amplia jurisdicción territorial.
3. La calidad de los servicios provistos por los gobiernos locales necesita ser mejorada.
4. Deben eliminarse las barreras entre las áreas urbanas y rurales.
5. Se intentará por todos los medios suavizar el control central.
6. Las autoridades locales deben ser organizadas de modo que puedan realizar sus operaciones con el máximo de eficiencia.

Para la consecución de estos fines, caben fundamentalmente dos alternativas. La primera prevé «regiones extensas», generalmente coincidentes con las Regiones de Planeamiento Económico, como áreas en las que actuarían, por una parte, autoridades superiores, desempeñando funciones tanto propiamente locales como de orden central; de otra parte, un segundo grado (de 300.000 a 1.000.000) de autoridades administraría el resto de los servicios locales. La segunda solución alternativa consiste en dividir el territorio de Gran Bretaña en 40 ó 50 «regiones-ciudad», cuyos

councils (ayuntamientos) serían liberados de las más importantes funciones de orden local.

Tanto una como otra solución es evidente que presentan ventajas y desventajas. A la Royal Commission on Local Government corresponderá aconsejar en uno u otro sentido.—
P. G. M.

BERNARD CHANTEBOUT: *L'engagement de rester au service de L'Etat. «Droit Administratif»*. Marzo 1968, pp.-140-149.

Las escuelas de funcionarios son establecimientos de enseñanza especializada para la formación de empleados públicos.

Ultimamente se han multiplicado de tal modo que puede decirse que su aparición es fenómeno de nuestra época. El Estado siempre ha sentido la necesidad de formar él mismo a sus empleados. Así Luis XIV crea L'«Ecole des jeunes de langues». Luis XV funda las primeras escuelas militares, y la Segunda República, en marzo de 1848, estableció la primera «Ecole d'Administration» antecedente de la actual ENA.

El primer problema que plantean estos establecimientos es el de la retribución a los alumnos; pues el funcionario ejercita un oficio como otro cualquiera, por tanto debe ser remunerado en función de su grado de formación. Napoleón I abolió el principio de gratuidad. En 1930 lo característico era un sistema de becas, hoy considerado como vejatorio, por el sistema de concesión que llevan consigo: falta de recursos, publicidad de los mismos, etc. En el sistema ac-

tual, el Estado toma a su cargo a los alumnos.

Se puede hablar del compromiso de permanecer al servicio del Estado como de una acción que proviene del legislador o del juez administrativo. Hay que hacer constar que constituyen una categoría jurídica única.

Respecto a su contenido, cada ministerio dispone de amplia libertad de delimitación. Este desorden aparente se explica más por la ausencia de coordinación entre los servicios que por la diversidad de ventajas ofrecidas por las diferentes escuelas.

Su naturaleza puede considerarse, en cierto sentido, contractual, pero modernamente se les considera como funcionario pasante o en situación de pasantía.

En el plano teórico, su naturaleza es reglamentaria más que contractual. Pero a falta de una decisión jurisdiccional sobre este punto, puede decirse que es un problema pendiente.

Los diversos compromisos de servir al Estado tienen de común el que se trata de un periodo limitado de tiempo. En todo lo demás son diferentes. Incluso la misma duración es variable de un funcionario a otro.

De manera general el compromiso implica «obligación de servir al Estado» y el contenido de estas obligaciones dependerá de la escuela de que se trate, y el rango o categoría que se trata de obtener.

Entre las cláusulas relativas a la duración del compromiso y a sus modalidades de ejecución se contienen disposiciones relativas a las indemnizaciones o situaciones creadas en caso de ruptura que puede producirse por varios casos: abandono de estudios, dejar el servicio una vez acabado el periodo de formación, etc.

En el primer caso la ruptura implicaría la obligación de reembolsar al Estado los gastos hechos a favor del alumno con algunas excepciones, por ejemplo, abandono por motivos de salud.

Otras situaciones que pueden considerarse son el paso de un funcionario de una a otra tarea ministerial: ¿puede ser considerada como ruptura de compromiso?, o en casos de situación irregular, como sería una dimisión todavía no aceptada.

Las consecuencias son muy diversas y generalmente severas, lo cual se explica por la importancia que concede el Estado a la conservación de sus cuadros administrativos.— I. S. M.

ENZO SEVERI: *Momento politico e momento burocratico quali componenti dell'azione pubblica amministrativa*. «L'Amministrazione Italiana». Febrero 1968. pp 159-171.

El trabajo ha sido publicado, simultáneamente, en la revista *Burocrazia* correspondiente al mismo mes y año.

La crítica versa fundamentalmente sobre los vicios y el inmovilismo de la actividad de las Administraciones públicas grandes y medianas excluyendo del análisis a las enormes y a las muy pequeñas cuya problemática es muy específica e individualizada.

La situación de la vida administrativa italiana a nivel local es de grave crisis y entre sus motivos pueden aislarse causas objetivas y subjetivas siendo éstas últimas, con frecuencia, las más importantes. El autor se centra en el estudio de estas causas subjetivas y las reconduce a un único

origen: la duplicidad de naturaleza y extracción del grupo administrador.

Según un sistema tradicional, que encuentra correspondencia en otros países de cultura latina, existen dos clases de administradores: los primeros, honoríficos, y formalmente no retribuidos, investidos de funciones decisorias y de representación, y los segundos, numéricamente superiores, funcionarios retribuidos que forman una clase burocrática en sentido estricto, con funciones subordinadas de actuación y ejecución.

Severi critica esta situación acusándola de producir un enfrentamiento entre administradores y funcionarios retribuidos que trae como consecuencia, en el mejor de los casos, la indiferencia de estos últimos con lo que se sustituye la eficiencia por la ineficacia, la rapidez por la lentitud, el dinamismo por el inmovilismo, y el orden por el caos. Y añade «parcialidad y favoritismo, atención a intereses privados frente al interés público e injusticia».

Respecto de esta situación, los controles establecidos legalmente no son idóneos para reprimir o, al menos, limitar el problema. Las razones aducidas por el autor respecto de la inutilidad de estos controles son, esencialmente, las siguientes: la sistemática de los mismos ya que no se aplican a los entes autónomos ni a las regiones y, además, actúan casi exclusivamente en el terreno de la legitimidad formal de los procedimientos. Por otra parte son, en su casi totalidad, controles externos, de carácter estático.

El medio por el que esta causa (duplicidad de extracción del cuerpo administrador) actúa es el silencio legislativo respecto de la diferenciación necesaria de las competencias

y funciones de cada uno de los grupos considerados: administradores honoríficos y funcionarios.

Se analizan seguidamente las competencias y actuación de los Consejos, Juntas y Jefes de Administración en las administraciones locales territoriales para terminar afirmando que, pese a lo expuesto anteriormente, la existencia de una clase administrativa de extracción política es una necesidad pero que deben determinarse unos límites muy precisos a los poderes de los que está investida, los poderes de los que está investida. A. S. A.

DONALD W. MACKINNON: *The identification and development of creative personnel*. «Personnel Administration». Enero-febrero 1968, páginas 8-17.

Toda actividad creadora reúne tres condiciones fundamentales. En primer lugar, contiene una solución, una respuesta nueva o, al menos, estadísticamente infrecuente. En segundo lugar, debe estar adaptada en buen grado a la realidad; esto es, debe servir para resolver un problema, adecuar una situación o armonizarla en algún sentido con aquella realidad. Y, por último, la auténtica creación implica la elaboración y evaluación de una penetración ideológica original. Estas condiciones nos permiten catalogar la actividad de creación como un proceso dotado de una dimensión temporal, y que reúne originalidad, capacidad de adaptación y, necesariamente, una efectividad práctica.

Puestas en relación la inteligencia y la capacidad creadora se observa entre ellas una indudable correlación.

Pero hay que matizar esta afirmación, ya que sólo es válida en el sentido de que se requiere un cierto grado de inteligencia para que la creación sea posible. Sin embargo, más allá de ese punto, la mayor o menor inteligencia no determina ya el nivel de la capacidad creadora de una persona. En realidad, más importante que el nivel de inteligencia requerido para posibilitar la creación (a veces sorprendentemente bajo), es el uso que de aquella inteligencia se haga.

Otro aspecto que el autor destaca es la relación entre la capacidad creadora y la originalidad. Sus investigaciones le llevan a la conclusión de que la gran cantidad de respuestas originales que una persona pueda suministrar no implica una disminución de su calidad, sino todo lo contrario: las personas más prolíficas en sugerir nuevas soluciones suelen proporcionar las mejores, aunque no sea posible en esta materia generalizar en términos rigurosos.

La identificación de personas dotadas de una adecuada capacidad creadora no resulta difícil. Son, por lo general, personas intuitivas, movidas por fuertes principios teóricos y estéticos, abiertas a la experiencia de su propio mundo interior y de las circunstancias que les rodean, y, sobre todo, independientes en su pensamiento y en su acción. Esta última característica plantea, como el autor revela, serios inconvenientes y dificultades en una sociedad como la actual en que los valores de grupo priman sobre los individuales.

Pero las dificultades no pueden sino llevar a redoblar el esfuerzo en la defensa y estímulo de estas personas a través de una serie de técnicas de instrucción, guía y supervi-

sión, que el autor esboza en su trabajo y que el instructor, sea maestro, empresario o manager, debe aplicar con sumo cuidado.—P. G. M.

AUBERT, JACQUES: *Organisation, moyens et mission de la Police Nationale*, «La Revue Administrative». Enero-febrero 1968, pp. 11-15.

El autor, secretario general de la Policía Nacional, expone en su artículo la situación de los servicios policíacos franceses a raíz de la ley de 9 de julio de 1966. Esta disposición viene a romper la división existente entre los dos grandes cuerpos tradicionales: la Seguridad Nacional (Sûreté) y la Prefectura de Policía de París.

Según ha precisado el propio ministro del Interior esta nueva normativa intenta concentrar los medios, materiales y personales, de ambos organismos, unificar su dirección creando una organización centralizada, bajo la autoridad directa del ministro (asistido por un secretario general de Policía), y suscitar una mayor solidaridad, un espíritu común, entre los efectivos policíacos a través de la unificación en el reclutamiento y en la formación profesional. Los principios rectores de la reforma pueden resumirse en los siguientes:

- El paso de un régimen a otro debe hacerse sin solución de continuidad, no afectando al funcionamiento normal de los servicios.
- La fusión de los cuerpos deberá acabar con la dualidad exis-

tente entre los servicios de la Seguridad Nacional y los de la Prefectura de Policía.

- La reorganización respetará la especificidad y la unidad de la Prefectura de Policía dentro de la región de París.
- Las direcciones centrales se encargarán de las tareas de administración general y los servicios exteriores (locales, regionales y Prefectura de Policía de París) de misiones de policía activa.
- El enlace y la coordinación entre las direcciones centrales y los servicios activos se realizarán bajo los mismos principios que rigen, en materia de coordinación, para los servicios exteriores del Estado en regiones y departamentos.

Estos principios han determinado la adopción de medidas concretas que, aprobadas por el ministro del Interior, han iniciado su puesta en práctica desde 1 de enero de 1968.

La estructura orgánica del Secretariado General de la Policía queda integrada por tres direcciones (Reglamentación, Personal y Material de la Policía, y, por último, Escuelas y Técnicas de la Policía Nacional) y varios servicios entre los que pueden reseñarse los de Inspección General y Control de los Servicios, Cooperación Técnica Internacional, Viajes Oficiales y Seguridad de Personalidades y, finalmente, el Servicio Central de Automovilismo.

Por su parte, el director general de la Seguridad Nacional (la antigua Sûreté), relevado de sus funciones administrativas, tiene bajo su dependencia las siguientes direccio-

nes: Policía Judicial, Informaciones Generales, Vigilancia del Territorio (contraespionaje) y Seguridad Pública. Esta última se articula en dos subdirecciones: policías urbanas (comisaría y puestos de policía) y compañías republicanas de seguridad (CRS, fuerzas móviles).

Seguidamente el autor define la situación en que quedará la Prefec-

tura de Policía de París y razona la necesidad de la reforma aduciendo el aumento de la población urbana y del número de vehículos, así como el fenómeno de las migraciones internacionales, permanentes (trabajadores extranjeros) o estacionales (turismo). Como conclusión sostiene que en las nuevas tareas de la Policía se potenciará al máximo la acción preventiva.—A. S. A.