

RESUMEN DE REVISTAS

05

GAETTI, GIUSEPPE: *Sulla esecutorietà degli atti amministrativi*, «Rivista Amministrativa», Roma, mayo 1968, pp. 348-361.

La ejecutoriedad de los actos administrativos viene definida, según Zanobini, como «una especial manifestación de la eficacia de los mismos, por lo que, cuando impongan deberes y restricciones a los particulares, pueden ser realizados, incluso contra la voluntad de los ciudadanos obligados, por los órganos directos de la Administración sin que sea necesaria la intervención previa de una acción declarativa emanada de los órganos jurisdiccionales». Es decir, que mientras el particular aun provisto de un título ejecutivo, debe recurrir a la jurisdicción ordinaria

incoado un procedimiento ejecutivo, la Administración puede proceder directamente a la denominada «ejecución de oficio».

Seguidamente Gaetti analiza el procedimiento civil ordinario para conseguir la ejecución forzosa de un título ejecutivo, reseñando sus requisitos y frases.

Pasa a continuación a delimitar cuáles de los actos de la Administración tienen carácter ejecutivo. En su opinión son «los actos administrativos negocios jurídicos» y, más concretamente, dentro de este grupo, aquellos cuyos efectos se plasman en derechos para la Administración a una conducta de los particulares que limita o restringe su esfera jurídica.

Entre éstos incluye los actos punitivos de carácter administrativo (no

penal); los actos de expropiación forzosa (expropiación propiamente tal, ocupación temporal, imposición de servidumbres, requisas, etc.), y, finalmente, las órdenes que se concretan en mandatos positivos de hacer o prohibiciones (por ejemplo, de reuniones públicas).

Diferencia Gaetti la «ejecutividad» de la «ejecutoriedad». La primera, en su opinión, no es sino la eficacia «in genere» de los actos administrativos mientras que la segunda es una característica de algunos actos administrativos, concretamente de aquellos que imponen a los particulares deberes positivos o negativos.

Continúa el trabajo recogiendo el procedimiento a seguir en la tramitación de un acto ejecutivo señalando las condiciones que debe reunir (ser un acto de derecho administrativo, perfecto y eficaz); los requisitos de notificación y plazo para la ejecución así como los medios que puede emplear la Administración.

Estos son:

- 1.º Ejecución sobre bienes muebles o inmuebles.
- 2.º Ocupación.
- 3.º Ejecución de oficio.
- 4.º Coerción directa (llamado en la técnica española «compulsión sobre las personas»).
- 5.º Coerción indirecta (mediante la aplicación de sanciones administrativas).

A continuación se estudian los medios jurídicos de oposición del particular (recursos), y la posibilidad de retrasar la ejecución bien por expreso permiso legal, bien en uso de la potestad discrecional de la Administración.

En cuanto al fundamento de la ejecutoriedad de los actos administrativos, muy discutido por la doctrina, se examina desde diversos án-

gulos. Desde el punto de vista político se justifica en el argumento de que los actos administrativos, emanados para la satisfacción de intereses generales, no pueden ser retrasados u obstaculizados por una voluntad contraria de los particulares. Desde un ángulo jurídico Zanobini lo justifica en «la presunción de legitimidad que circunda a los actos administrativos», aunque Lentini opina que, más que de presunción de legitimidad, debe hablarse de un poder de ejecución propio de todos los actos de soberanía, entre los que se encuentran incluidos los actos administrativos.—A. S. A.

CLARK, TERRY: *Institutionalization of Innovations in higher education: Four conceptual models*, «Administrative Science Quarterly», New York, junio 1968, pp. 1-25.

El objeto de este artículo de Terry N. Clark, profesor de Sociología de la Universidad de Chicago, es sistematizar los esquemas conceptuales utilizados frecuentemente, y de forma implícita más que explícita, por los autores preocupados por la institucionalización de las innovaciones en la Enseñanza Superior. En general se han propuesto uno de los tres modelos siguientes:

- a) el modelo de crecimiento orgánico;
- b) el modelo de diferenciación;
- c) el modelo de difusión.

Cada uno de ellos puede ayudar a comprender ciertos procesos de institucionalización pero hay un cuarto, calificado por el autor de «proceso combinado», más apropiado para las distintas situaciones.

Entiende por «institucionalizar» el proceso mediante el cual elementos

culturales específicos u objetos culturales, son adoptados por los protagonistas en un sistema social. El proceso es básico para todas las organizaciones sociales.

Considera que hay pocos estudios teóricos y prácticos sobre la institucionalización y menos sobre este aspecto, referido a la Enseñanza Superior.

No existe cambio estructural sin nuevo conocimiento, ni nuevo conocimiento sin cambio estructural.

Insiste en que hay cuatro modelos y en cada modelo el elemento dinámico es el crecimiento en complejidad de las ideas básicas, que dan sistematización y fuerza al esquema y son fundamento de la institucionalización.

Los modelos no estudian las condiciones que generan las ideas fundamentales. Ocasionalmente tratan de procesos que remodelen y reorienten aquellas ideas. En este proceso de institucionalización se utilizan diversos ejemplos y la mayoría referidos a la Enseñanza Superior. Se refiere a las Universidades pero se puede referir también a cualquier otra organización: a la Industria, al Ejército, al Gobierno y a otros tipos de organización formal.

Innovaciones tales como el proceso de datos mediante ordenadores electrónicos, técnica presupuestaria, práctica especial en la salud pública, etc., son procesos que se pueden institucionalizar en todas las organizaciones.

Cada modelo conceptual puede aplicarse a procesos que se produzcan en una, dos o más instituciones e incluso a un sistema complejo; así, por ejemplo, a un sistema de universidades con carácter regional o nacional.

Analiza detallada e individualmen-

te los modelos aludidos, considerando que cada uno se ocupa de una faceta aplicándose a una institución, pero «el cuarto modelo» que el autor propone, combina los elementos esenciales de los otros tres y lo considera el más comprensivo.—P. V. G.

Couso, M. J.: *La fonction O. et M. au Ministère de l'Éducation Nationale*, «Bulletin O. et M.», julio-septiembre 1968, pp. 6-19.

La multiplicidad y complejidad de los servicios administrativos del Ministerio de Educación Nacional hizo necesaria la creación en 1959 de un despacho de O. y M., con multitud de atribuciones.

El despacho de O. y M. de la Administración Central ha procedido, directamente, o con el concurso del Instituto Nacional de Administración escolar y universitaria, y de otros organismos, a formar consejos de organización en el Ministerio de la Juventud y de los Deportes, así como en el Instituto Pedagógico Nacional (I. P. N.) y en varios rectores y facultades de toda Francia. Cada uno de estos despachos mantiene estrecha relación con sus colegas de la Administración Central.

Desde 1962 son muchas las actividades desarrolladas respecto a los estudios de organización por el despacho O. y M. del Ministerio de Educación, las cuales pueden agruparse en: 1. Organización general (simplificación de métodos, circuitos y procesos). 2. Gestión de personal y financiera. 3. Secretaría y correspondencia. 4. Exámenes, becas, etc.

En la Administración Central, O. y M. ha sido llamado a intervenir en el Despacho del Gabinete, en la Secretaría General (entre otras cosas,

para la preparación y publicación de la Carta escolar de la enseñanza de segundo grado), en el Secretariado administrativo de la Inspección General (para organizar y simplificar sus tareas), y en seis de las siete Direcciones.

Respecto a las actividades O. y M. en el Ministerio de la Juventud y de los Deportes, entre 1962 y 1968, han concernido a los métodos y procedimientos, equipo y mecanización, mejoramiento de las estructuras, creación de servicios, medios de información. Igualmente, han intervenido en establecimientos públicos nacionales (como en el I. P. N. y en el importante Centro Nacional de Tele-Enseñanza), formación de consejeros, constitución de documentación de O. y M., y otras muchas de asesoramiento sobre problemas de organización, documentación, etc.

En fin, el Ministerio de Educación Nacional, consciente de la efectividad de los consejos de Organización, sigue una política progresista respecto a ellos, por lo que el éxito parece garantizado, ya que además cuenta con la colaboración de los rectores responsables, y sobre todo con el interés que los propios consejos ponen en sus tareas, convencidos como lo están de su inapreciable utilidad.—F. S. C.

CHOVAUX, JACQUELINE: *Un système de normes pédagogiques. Les instructions officielles dans l'enseignement élémentaire français*, «Revue française de Sociologie», número spécial double, 1967-1968, páginas 34-56.

En la enseñanza pública francesa, las instrucciones oficiales son un conjunto de textos que vienen a com-

pletar ciertos decretos ministeriales que fijan las decisiones concernientes a la estructura de la enseñanza, los horarios y programas.

Analiza Chovaux las instrucciones oficiales dadas a la primera enseñanza pública en Francia desde el año 1887, haciendo un breve resumen histórico de ellas, así como su proceso de elaboración, con las características que resultan, consideradas las instrucciones, en sí, como un sistema de normas pedagógicas.

Desde 1887, las instrucciones responden a una doble preocupación: evolución y respeto de las tradiciones. Ambas, aunque parezcan contradictorias tratan de acoplarse, y presentan una cierta ambivalencia.

En el proceso educativo se trata en primer lugar de señalar los objetivos de la primera enseñanza, concretados en la formación del tipo de hombre. Como últimos objetivos se propone la obtención de una base sólida en francés y cálculo, siempre que no se abandonen los primeros (educación física, intelectual, moral y estética).

El segundo de los puntos tratados, el análisis de las normas que conciernen a la concepción del niño, es difícil de realizar a través de las instrucciones oficiales. Se anota la importancia de la acción del adulto sobre el niño y por lo tanto la gran influencia que los métodos seguidos por aquél tendrán para el desarrollo de éste. La relación entre maestro y alumno, también caracterizada por su ambivalencia, debe asegurar la formación de individuos activos, pero ha de dirigir todas las actividades de los alumnos, a formar alumnos responsables.

Tras el análisis de normas pedagógicas formales que constituyen las instrucciones oficiales, se plantea el

problema de su acción real en la institución escolar primaria, y para ello se ofrecen algunos elementos que atañen al papel de esas instrucciones en la realidad escolar.—F. S. C.

GARRET, FITZGERALD: *Administrative Law in Ireland*, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», 2.º trim. 1968, pp. 117 a 125.

Aunque Irlanda no tiene industrias pesadas que constituyan parte importante de las industrias públicas, la industria pesada es un sector bastante desarrollado y las inversiones que recaen en él son bastante importantes. Estas empresas, respecto a su amplitud y régimen jurídico, varían mucho; pero a pesar de la diversidad de estructuras, de organizaciones, métodos y objetivos, los organismos del sector forman un grupo aparte situado entre la Administración estatal y el sector privado; son empresas de producción o que poseen un monopolio determinado en diversas esferas.

Por otra parte hay muchas empresas públicas que han asumido actividades que antes tenían los servicios administrativos tradicionales.

La financiación de las empresas públicas está asumido como siempre por los poderes públicos aunque a veces hay participaciones privadas. Respecto al control de las empresas públicas, hay que señalar que se ejerce en tres niveles: los consejos de Administración, el Ministerio interesado, y el Parlamento. Estos controles, resultan problemáticos en la práctica, por lo que desde hace años se vienen discutiendo.

Respecto al personal de los Consejos de Administración hay que de-

cir que es muy limitado, pero la solución para el futuro parece previsible.—F. S. C.

LEGER, B.: *L'Organisation française*, «C. N. O. F.», agosto-septiembre 1968 pp. 19-27.

La organización de la Administración Pública y de los servicios públicos, es uno de los grandes problemas que tiene planteados la Administración francesa. Pero, desgraciadamente parece que no se le da mucha importancia.

Actualmente, los funcionarios están mal preparados para las tareas de organización; los males por las nuevas necesidades sociales y económicas han multiplicado el número y aumentado las dificultades en todos los servicios. Es preciso evitar el confiar el estudio de los problemas de organización a los funcionarios que no tengan la formación, competencia, vocación y tiempo necesarios.

El estudio de las cuestiones de organización general necesita esfuerzos tenaces y pacientes, que ejercidos en la sombra, con minuciosidad y profundidad, produzcan sus efectos sin estrépito y a largo plazo. Es preciso el predominio del interés general y el abandono de toda ambición personal.

Para reformar los servicios administrativos, haría falta constituir en cada Administración un servicio de organización y métodos, compuesto de elementos verdaderamente capaces, y cuya función fuera exclusivamente el encargarse de los problemas generales de organización.

El autor examina en el presente artículo:

- Historia de los Servicios de Organización y Métodos en la Administración.
- Propositiones de leyes elaboradas sobre el tema durante los años 1946-1958, en el Parlamento francés.
- Estructura actual de los Servicios de Organización y Métodos.
- Estructura-tipo de un Servicio de organización Administrativa.
- Misión-tipo de un servicio de Organización y Métodos.

El enderezamiento de la Administración francesa está condicionado por una profunda mejora de los métodos de trabajo; pero esto no será efectivamente realizado más que por hombres calificados por su inteligencia y su preocupación constante por el resultado de las cuestiones.—F. S. J.

GRAHAM, GEORGE: *The Theory of Organization: A note*, «Public Administration», verano 1968, pp. 191-201.

Es muy abundante la literatura sobre la organización. Y, sin embargo, no hay acuerdo doctrinal sobre su mismo concepto; existen, sí, muchas definiciones, pero raras veces se encuentra una cuidadosa y sistemática descripción de su naturaleza y estructura.

El intento de esta nota de George Graham es, precisamente, aclarar conceptos a través de un ejercicio de reconstrucción de los elementos de la organización desde una variada multiplicidad de postulados. Estos son, básicamente, las formulaciones de J. D. Mooney, Chester Barnard y G. E. Milward, que el autor com-

para y estudia en su conexión con los conceptos de coordinación, planeamiento y control. Tras ello, centra la esencia de la organización, revelando que su fin primario no debe ser confundido con los objetivos concretos de las actividades organizadas, que son variados y dependen de los individuos o grupos implicados; la organización es, en realidad, una ayuda para la obtención de beneficios y su propósito fundamental no es otro que el «maximizar» los logros en las actividades que la empresa adopte como objetivo propio. Ahora bien, bajo condiciones normales, una organización eficiente asegurará también la realización de aquellos objetivos.

El artículo concluye con una comparación entre la teoría clásica y la teoría dinámica de la organización. En tanto la primera—dice George Graham—examina las dimensiones de la organización, la segunda postula la estructura que rodea dichas dimensiones. Más, pues, que una divergencia de la postura clásica, parece esta perspectiva dinámica un valioso complemento de la misma.—P. G. M.

COHEN-JONATHAN, G.: *Le recrutement et la formation du personnel communal*, «Droit Administratif», julio-agosto 1968, pp. 363-379.

La función pública municipal sufre actualmente una crisis que responde a la crisis general que afecta a la función pública en Francia.

El acceso a la función pública municipal está subordinado a un cierto número de condiciones fijadas por el Código municipal, dominadas por el principio general de igual admisibilidad a los empleos públicos. Pero

también el Ministerio del Interior tiene esencialmente una doble acción: ha definido los principales empleos municipales y ha establecido a título indicativo una tabla-tipo de éstos, teniendo en cuenta la importancia respectiva de los diferentes municipios.

Ahora bien, la puesta en práctica del régimen definitivo del reclutamiento supone la intervención sucesiva de la autoridad deliberante (Consejo municipal) y de la autoridad ejecutiva (el alcalde). Al primero le corresponde la determinación de los efectivos y de las reglas de reclutamiento; al alcalde le corresponde decretar las modalidades de aplicación y, sobre todo, está investido del poder de nombramiento, que aparece como la expresión más espectacular del principio de autonomía local, contribuyendo a la crisis que existe en la función pública.

Como caracteres de esta crisis se pueden fijar: el pequeño número de candidatos; su baja calidad, añadiéndose a esto que no tiene la calificación requerida.

Como causas de esta crisis se pueden señalar la división de los municipios producida por la autonomía que poseen, que hace que a los funcionarios municipales se les dé un trato diverso y que no exista una verdadera carrera municipal.

Se apuntan unos remedios a la crisis a corto plazo, como puede ser la asistencia técnica y la existencia de funcionarios que cumplan su misión en varios municipios. Ahora bien, hay que buscar remedios más energicos para mejorar la situación, que supongan la normalización del reclutamiento en el cuadro legislativo actual, utilizando dos instituciones principales: el sindicato de municipios para el personal y la Aso-

ciación Nacional de Estudios Municipales (A. N. E. M.).

Para responder a las necesidades de reclutamiento y formación haría falta adoptar una política coherente y prever un órgano encargado de aplicar esta política. A este fin ha contribuido la A. N. E. M., asociación privada que se ha asegurado una verdadera misión de servicio público, sirviendo de base a la creación del Centro superior de perfeccionamiento de funcionarios de las entidades locales.

En materia de formación del personal municipal queda mucho por hacer en Francia. La A. N. E. M., cuya acción ha sido ya tan útil, debe lógicamente encontrar una consagración oficial transformándose en «Oficina de formación del personal de las entidades locales». Dotada de atributos oficiales y de medios financieros adecuados, podrá desempeñar mejor su papel de coordinación y de impulso a la función municipal.—
F. S. J.

AMSELEK, P.: *Le service public et la puissance publique; réflexions autour d'une étude récente*, «Droit Administratif», octubre 1968, páginas 492-517.

Servicio público, poder público: son sin duda, las dos nociones más controvertidas y vivas en la teoría administrativa francesa. Sin embargo, últimamente, parece que las discusiones han tendido a pasar a un segundo plano. El mérito del profesor Chapus es el haber intentado una puesta a punto de la materia en un estudio muy interesante que se inscribe directamente en los trabajos anteriores del eminente autor.

De manera muy sistemática, se

pueden resumir las ideas desarrolladas por Chapus en la forma siguiente: existen dos escuelas de administrativistas franceses: la primera cree poder caracterizar el conjunto de reglas del Derecho Administrativo por la idea del servicio público; la segunda pretende encontrar el criterio del Derecho Administrativo en el concepto de poder público.

Ahora bien, explicando por la noción escogida todas las soluciones del derecho positivo que se encuentran en discusión; no separando el Derecho Administrativo y el contencioso-administrativo, los autores, quieren rendir cuentas a la vez de lo que es y de lo que no es el Derecho Administrativo.

La noción del servicio público permite caracterizar el Derecho Administrativo pero no al contencioso; y,

a la inversa, el criterio del poder público corresponde al contencioso pero no al Derecho Administrativo.

Tales son las ideas que ha sugerido al autor este artículo, plasmándolas en una serie de reflexiones que podríamos agrupar en tres cuestiones:

- Si la noción del servicio público permite caracterizar de manera satisfactoria el Derecho Administrativo.
- Si es exacto que el contencioso-administrativo sea el contencioso del poder público.
- Si la extensión de la competencia del juez administrativo al conjunto del contencioso de servicios públicos, representa la mejor solución a los problemas que plantea el actual dualismo jurisdiccional.—F. S. J.