

RESUMEN DE REVISTAS

WODIE, FRANCIS: *L'inexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif français*. «Droit administratif», febrero 1969; páginas 76-89.

Al tratar el tema de la inexistencia del acto administrativo conviene distinguir entre la inexistencia material y la inexistencia jurídica, siendo esta última el tema sobre el cual se centra el presente artículo.

Preguntarse si un acto es inexistente no es, en Derecho Administrativo, plantearse la cuestión de las condiciones del acto, sino también

preguntarse qué condiciones son necesarias para el mantenimiento de la naturaleza administrativa del mismo. Es una cuestión de legalidad. En efecto, la jurisprudencia llama acto inexistente el acto no bien instruido, pero sobre todo el acto que aparentemente bien formalizado no tiene naturaleza administrativa, porque la administración ha usurpado poderes que no tenía.

Así pues, todo el problema se centra en saber qué grado de gravedad debe revestir el vicio y a que elementos del acto administrativo debe

afectar para transformar el acto ilegal en acto inexistente.

El acto inexistente es diferente del acto simplemente ilegal pues el primero puede producir efectos y es válido provisionalmente, mientras que el segundo es ineficaz «ab initio» y no puede, por tanto, producir ningún efecto legal.

Planteada así la cuestión el autor analiza, en primer lugar, el contenido de la inexistencia, preguntándose si el vicio que sanciona la inexistencia puede alcanzar indistintamente todos los elementos del acto administrativo como ocurre en materia de anulación. El campo de la inexistencia se encuentra circunscrito a dos elementos del acto: autor y objeto. Respecto al autor éste debe pertenecer a la jerarquía administrativa para que el acto que de él emane tenga carácter administrativo y, en relación con el objeto, algunos autores e incluso la jurisprudencia han considerado como inexistentes aquellos actos cuyo objeto sea extraño a la Administración. Sin embargo el acto inexistente puede convertirse en ilegal, o incluso en legal, habida cuenta del medio social que le dio origen. La teoría del funcionario de hecho, basada en las ideas de la apariencia en período normal y de la necesidad en período excepcional, puede, en determinadas circunstancias, restringir el contenido de la inexistencia.

En segundo lugar Wodie estudia las consecuencias que van unidas al acto inexistente, acto que no puede crear ningún derecho y por tanto tampoco puede ser fuente de obligaciones. Tanto el acto ilegal como el inexistente no son susceptibles de ratificación. Por lo demás, el acto de ratificación sería un acto retroac-

tivo en flagrante contradicción con la no retroactividad de los actos administrativos. El hecho de que el acto ilegal y el inexistente no sean susceptibles de ratificación no puede conducir a su identificación; la ilegalidad de un acto administrativo debe ser constatada por una autoridad cualificada en ejecución de un recurso interpuesto con este fin mientras que la constatación de la inexistencia escapa a la exigencia de un recurso.

La inexistencia está desprovista de existencia objetiva, permanece como una noción esencialmente subjetiva, instrumento de una política jurisprudencial que el juez administrativo pretende conducir fuera de toda regla preconcebida y con la sola consideración de las situaciones de hecho que le son sometidas.—F. R. L.-D.

BLOCH MORHANGE, JACQUES: *Les structures et les fonctions dans le secteur public*. «Revue Mensuelle de l'organisation» C. N. O. F., diciembre 1968, pp. 52-53.

Las técnicas de la organización han servido, en gran medida, para dar mayor eficacia a las estructuras, limitar la dispersión y evitar la confusión. Es de desear que la noción misma de organización, en especial en los numerosos campos en que la administración determina la intensidad del flujo económico de la nación, tenga por meta la puesta en práctica de lo que los americanos llaman «coste-eficacia».

Es un hecho ya reconocido por las diferentes naciones que la función crea el órgano, pero desgraciadamente, en la realidad, el órgano tiene frecuentemente tendencia a no exis-

tir más que por sí mismo y para sí mismo, olvidando sus orígenes y oponiendo a la evolución un partido tomado y del que se busca en vano la finalidad.

La organización, principalmente a nivel estatal, que no tuviera por objetivo esencial la definición de la función, la búsqueda de los medios más adecuados para asegurarla, sin conocer las eventualidades de mejora y de progreso, sería una expresión más del conservadurismo de las ideas y de la negación de los hechos. Este razonamiento intelectual se ha precisado, en primer lugar, entre los militares, para quienes las técnicas habituales han sido totalmente modificadas a partir de 1958, sustituyéndolas por medios estratégicos que no admiten comparación con los precedentes.

En otros campos, tales como la energía y las comunicaciones, al tratar estas cuestiones de organización, la revolución técnica y tecnológica aunque menos evidente no es por ello menos urgente e importante.

En los Estados Unidos este avance en las prácticas de gestión y organización se ve claramente con la decisión de aplicar a las inversiones presupuestarias la noción de «Planning, Programming, Budgeting system».

No hay nada específicamente original en este sistema, posteriormente imitado por la administración francesa, sino que todo se encuentra ligado en una coherencia en la que cada función está perfectamente definida, cada sistema o parte de él se encuentra cuidadosamente analizado, la noción de «coste-eficacia» domina, y en que la información

sobre las operaciones en curso puede en cualquier momento modificar la preparación de las operaciones futuras.—F. R. L.-D.

MEYER, MARSHALL W.: *Two Authority Structures of Bureaucratic Organization*. «Administrative Science Quarterly». September, 1968.

El concepto de autoridad burocrática ha sido siempre tema central en el análisis de las organizaciones. Se distingue de otros tipos de relaciones de autoridad por estar basado esencialmente en la función, no en la persona; es una potestad o autoridad que encuentra la razón última de su legitimidad en normas y regulaciones abstractas más que en los simples deseos de un superior. Proporciona la base fundamental para la coordinación de los múltiples elementos dispersos de cualquier gran organización. Por último, es, además, a través de numerosas relaciones de autoridad cómo los objetivos de las organizaciones se traducen en directivas de actuación y se transmiten más tarde, a través de la jerarquía, a los grados descendentes.

Esta introducción sobre el concepto de autoridad burocrática abre el estudio de Meyer, que, seguidamente, pone de relieve cómo la casi totalidad de las concepciones de la misma se han elaborado sobre la base de los escritos de Max Weber, fundamentalmente su «Theory of Social and Economic Organization».

Pero Meyer critica el modelo tan comúnmente seguido, considerando que las relaciones de autoridad de las

organizaciones burocráticas no son únicamente del tipo monocrático «como nos podrían hacer creer—señala— las palabras de Weber». Y ello es debido, en su opinión, a que juega aquí una doble forma de aproximación al estudio de la organización: por una parte, la de Weber, que dedica muy poca atención a los procesos de adopción de decisiones; por otra, la aproximación de Herbert Simon, estrechamente conectada con la Psicología social de la decisión, y atenta solo de manera tangencial a cuestiones de mera estructura formal.

Se propone, entonces, el autor engarzar la estructura formal de las organizaciones burocráticas con los procesos de adopción de decisiones, y, en particular, con los fenómenos de centralización y descentralización de funciones. Lo hace primeramente sobre una serie de hipótesis teóricas, para completar después sus aseveraciones con el manejo de datos estadísticos muy complejos, obtenidos por medio de entrevistas efectuadas en 254 ciudades, distritos y departamentos estatales de finanzas.

Las conclusiones a que llega Meyer, tras todo su análisis, pueden sintetizarse en esta afirmación: La autoridad para la adopción de decisiones está más fuertemente centralizada a medida que aumenta el número de unidades de la organización; por el contrario, cuando es el número de niveles de supervisión el que experimenta crecimiento, paralelamente se produce una mayor descentralización y una simultánea proliferación de normas que especifican los criterios a seguir en la toma de decisiones.—P. G. M.

DI BELLO, FURIO: *Il difensore civico: quasi un ministro senza portafogli*. «Burocrazia», diciembre, 1968, pp. 418-422.

En relación con el proyecto de instaurar en Italia la figura del «defensor cívico» (el tradicional Ombudsman escandinavo) se plantea el autor cuál sea su justificación si, en principio, la Administración Pública posee todo un sistema de controles para asegurar la eficacia y la legalidad de sus órganos y la propia Constitución italiana, en su artículo 24, consagra el principio de que «todos los ciudadanos pueden actuar judicialmente en defensa de sus derechos e intereses legítimos».

Opina el articulista que respecto de la ineficacia («in genere») de la Administración Pública, no es el «defensor cívico» quien puede poner el remedio sino los órganos competentes en la materia. Concretamente el Ministerio de la Reforma Administrativa.

En cuanto a los abusos que, en perjuicio de los ciudadanos, se producen en las oficinas públicas no cree Di Bello que la solución esté en la creación del «defensor cívico» que inicia su actuación («a posteriori») y realiza una encuesta sobre la base de declaraciones frecuentemente falaces o inexactas e, incluso, sin testimonios. En su opinión sería el Jefe de la Oficina o Departamento administrativo quien, en el acto, puede investigar, verificar y corregir el abuso en el momento mismo de la denuncia. Además estima el autor que la actitud de los funcionarios tiene una naturaleza esencialmente moral más que jurídica por lo que es di-

ficil imaginar la posibilidad de cambios en el ánimo y disposición de estos empleados por el mero hecho de la promulgación de una disposición que haga nacer la figura del «defensor cívico».

En cuanto a la propia figura la conceptúa Di Bello como un híbrido que posee amplia libertad de iniciativa pero cuyas actuaciones no tienen naturaleza imperativa. Junto a ello su nombramiento por el Presidente de la República entre las personalidades inscritas en una lista que elabora el Parlamento, hace temer un exceso de dependencia respecto del órgano legislativo con las consecuencias de tipo político que arrastra una configuración de esta naturaleza.

Ciertamente reconoce el articulista que el sistema de Ombudsman funciona en los países escandinavos y que se estima la posibilidad de implantarlo en otras Administraciones europeas. En su opinión las Administraciones escandinavas han alcanzado un grado de perfección tal que fijan ahora su atención en las pequeñas deficiencias, en las minucias y en los abusos mínimos con un ansia de perfeccionamiento continuo. Sin embargo, en los países latinos la idiosincrasia de los nacionales, las pretensiones de los administrados e incluso la posición de la Administración Pública, son muy diferentes al modelo nórdico.

Su conclusión, que ampara con el calificativo de «práctica», es que la institución del «defensor cívico» en Italia carece de las condiciones jurídicas y de las posibilidades prácticas que permitirían un funcionamiento correcto. Por ello, estima, lo mejor es no crearlo.—A. S. A.

LABAUDERE, ANDRÉ: *La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités*. «Droit Administratif». Enero, 1969, páginas 3-13.

La autonomía provista de las características complementarias (apertura, competitividad, diversificación); ya había sido el tema de los planes de reforma entre ciertos medios universitarios y notablemente debatidos en el coloquio de Caen de 1966. Los estudiantes añadieron la cogestión.

La ley de orientación de 12 de noviembre de 1968 establece la autonomía y la participación (denominación de la cogestión destinada a hacer aparecer la aplicación a la universidad de una idea de alcance más general), pilares del nuevo edificio. «La renovación de las estructuras universitarias se inspira en dos principios: autonomía y participación», según dice la exposición de motivos del proyecto de ley.

Sobre estos dos principios dominantes, la ley se encarga de edificar las instituciones llamadas a reemplazar las actuales Universidades y Facultades; de una manera más general estos principios deben regir para las diversas instituciones de enseñanza superior a las que la declara su aplicación.

La autonomía de las instituciones universitarias a la que está consagrada este estudio no es un residuo de la cogestión. Los estudiantes habían señalado que, desde su punto de vista, la autogestión se apoya sobre la cogestión y los autores de la ley no han tenido inconveniente en señalar el lazo que une la autonomía a la participación.

Las consagraciones legales de la ley se extienden a la autonomía es-

tatutaria, administrativa, financiera y pedagógica. El primero de estos puntos es el más original y nuevo; el último es específico del sector de la enseñanza; los otros dos constituyen los campos de observación habituales al grado de independencia de las instituciones públicas.—F. S. J.

SPIERS, MAURICE: *The Computer and the Machinery of Government*. «Public Administration», invierno, 1968, pp. 411-425.

Coincidiendo con un movimiento de total generalidad, nos encontramos un nuevo trabajo que demuestra la atención creciente de los estudiosos de los problemas administrativos hacia el fenómeno de la automatización y su posible influjo en los esquemas y funcionamiento de la Administración Pública. Toda esta problemática, y una terminología que se ha acuñado al generalizarse la conciencia de la misma, y que no hace mucho nos resultaba desconocida, está hoy en la mente, no ya de especialistas, sino, incluso, de los menos tecnificados y especializados medios de divulgación.

Como administrativista, Spiers se interesa lógicamente por el impacto de este mundo de las computadoras en los órganos administrativos y de gobierno. Y su tesis se concreta en la consideración del papel de las máquinas electrónicas como una simple parte de un más amplio «management», proceso de información, y revolución electrónica, que de una manera clara está comenzando a afectar al «comportamiento» administrativo.

Ante esta coyuntura, Spiers atisba

una necesidad, a la que habrá de atender en previsión de males futuros: el mimetismo de la Administración respecto de la empresa privada en la utilización de estos instrumentos técnicos a que aludimos puede llevar a una peligrosa generalización. Hay, pues, que deslindar con claridad los campos de la actividad pública administrativa que pueden ser gestionados con ayuda de computadoras, de aquellos otros respecto de los que su utilización no se puede predicar conveniente.

Considera que en el Gabinete y toda la maquinaria gubernamental resulta dudoso que el impacto de las computadoras sea intenso. Los Gabinetes, dice, «son cuerpos más políticos que administrativos», y, por ello, menos idóneos para la utilización de estos nuevos procedimientos.

Pero no ocurre lo mismo en el seno de la organización interna de los Departamentos ministeriales. Expone sus puntos de vista a este respecto (actividades susceptibles de gestionarse o no con computadoras), y llega a afirmar que el impacto puede ser en estos Departamentos mucho mayor. Esto, no obstante, implicaría una coordinación y racionalización que no parecen, ni política ni administrativamente, practicables en el momento actual.—P. G. M.

SILVERA, V.: *L'évolution de la notion de statut especial dans la fonction publique*, «Droit Administratif». Enero 1969, pp. 13-20.

La noción de estatuto especial reposa, desde su origen, sobre tres criterios:

— La sumisión de un estatuto derogatorio al estatuto general.

- La prohibición del derecho a la huelga.
- La atribución de beneficios materiales.

Así se examina esta noción a través de los estatutos especiales del personal del servicio de transmisiones del Ministerio del Interior, la policía, los servicios penitenciarios y algunas categorías del personal aéreo.

Entre los cuatro estatutos existen unas diferencias notables, que hacen resaltar la necesidad de una armonización de las reglas en vigor. Estas discordancias se pueden resumir en tres puntos:

a) En el procedimiento de elaboración de los estatutos derogatorios, la participación de organismos consultivos de la función está descartado para el personal de los servicios exteriores de la administración penitenciaria y para el servicio de transmisiones del Ministerio del Interior; no así para la policía y el personal aéreo.

Para evitar esta diferencia se apunta como solución un organismo de coordinación, que no puede ser otro sino el Consejo superior de la función pública.

b) En cuanto a las derogaciones, la armonización se impone en el sentido de una limitación de las posibilidades de derogaciones en función de las necesidades de los Cuerpos y servicios, y que sería, por otra parte, solo compatible con el artículo 34 de la Constitución.

c) Sobre la represión disciplinaria de la huelga, los cuatro estatutos establecen el principio de la suspensión de las garantías disciplinarias. Aunque los estatutos del personal aéreo y el del servicio de trans-

misiones admiten una excepción, en el caso de que la sanción disciplinaria impuesta fuese revocada. En esta eventualidad se impone el respeto de las garantías disciplinarias.

No se comprenden las razones por las que el personal de la policía y de la administración penitenciaria no se benefician de las mismas garantías en caso de revocación por hechos de huelga.—F. S. J.

Quelques vues sur le rôle des fonctionnaires dirigeants dans l'évolution des structures administratives. De un estudio del Instituto belga Administración-Universidad. Bruselas, 1968. Bulletin O. et M. Octubre-diciembre 1968, pp. 2 a 6.

El cuarto cuaderno de la serie de estudios emprendidos en Bélgica por el Instituto Administración-Universidad, presenta la síntesis de los debates del grupo de trabajo presidido por M. E. Poullet, sobre la «evolución de la función pública y exigencias de formación». Se trata especialmente del papel que puede jugar el funcionario dirigente en la evolución de las estructuras, y para ello, M. Roger Depré expone bajo el título «Papel y cualificaciones de los funcionarios dirigentes» una síntesis de las ideas esenciales. La concepción desenvuelta por el Instituto sobre la evolución de la Administración pública, se caracteriza por lo siguiente:

- Tendencia hacia una estructura poliárquica.
- Papel motor del poder ejecutivo.
- Base técnico-científica de la dirección.

De aquí surgen una serie de problemas que según las perspectivas de

O. y M., son examinados por M. Depré sobre los dos puntos siguientes:

- Cómo renovar las estructuras de la Administración en una sociedad avocada al cambio.
- Cuál será el papel del funcionario dirigente en este proceso de renovación.

El autor recuerda el modelo burocrático establecido por Max Weber y resume las críticas de que ha sido objeto. Pero pasar de la crítica del sistema burocrático a las predicciones sobre el papel del funcionario dirigente requiere una referencia al sistema político-administrativo existente y a las relaciones de este sistema con el circundante.

Más próxima a la O. y M. está la preocupación por la definición de la función de dirección, que M. Depré ha conducido a tomar como base de su análisis del papel del funcionario dirigente. De hecho adapta esencialmente el esquema de T. Parsons, el cual distingue en cada organización tres niveles de responsabilidad y de control que corresponden a tres sistemas, relativamente independientes unos de otros: el técnico, de «management» y el institucional.

El autor afirma que el sistema «management», en Bélgica, corresponde

al Gobierno, mientras que el sistema técnico se manifiesta en la Administración y el institucional en el Parlamento. Pero inmediatamente constata que el «management» es muy híbrido y contiene numerosas lagunas. Para evitar estas dificultades, el autor propone una concepción renovada del funcionario dirigente, y señala tres papeles:

- Un papel de participación en la determinación de los objetivos («policy-making»).
- Un papel de «management».
- Un papel de innovación.

Con Mac Gregor, coincide en afirmar la dificultad existente en que un modelo único sirva para todos los jefes, y estima en su conclusión que es aventurado determinar las cualificaciones del funcionario dirigente y diseñar el tipo del porvenir.

M. Roger Depré se pregunta finalmente, en qué medida una misma persona puede reunir en ella las capacidades de un buen ejecutante, las de un buen «manager» y las de un buen innovador. Por último, propone como tarea común de la Función pública y de la Universidad, la formación de los funcionarios dirigentes.—F. S. C.