

## RESUMEN DE REVISTAS

05

REGAN, D. E., y MORRIS, A. J. A.: *Local Government Corruption and Public Confidence*. «Public Law». Verano 1969, pp 132-152.

A pesar de las optimistas afirmaciones del informe emitido en marzo de 1967 por el *Maud Committee on Management of Local Government*, no es en absoluto difícil encontrar afirmaciones que inciden en la corrupción de las autoridades locales en Gran Bretaña. En 1965, por ejemplo, Alderman David Evans, presidente del Liberal Party's Local Go-

vernment Department, se expresaba gráficamente en su informe: «No es puramente accidental que todavía se opine mayoritariamente que el móvil principal del que ingresa en un organismo local sea el de "llenar sus bolsillos". No se puede negar que hay un apreciable grado de verdad en esta creencia.»

Los autores de este artículo otorgan mayor crédito a Alderman David que al Maud Committee basándose en una serie de razones que exponen detalladamente. Y, ante ello, resaltan la trascendencia de esta realidad,

pues no en vano los poderes de las autoridades locales son actualmente en Gran Bretaña muy considerables. La vida de un ciudadano ordinario está tan influenciada hoy en día por las decisiones de las autoridades locales como por las disposiciones centrales. Manejan, además, estas autoridades enormes sumas de dinero; sus gastos totales se elevan a más de 3.000 millones de libras al año. Con tan importantes, complejas y costosas responsabilidades, el grado potencial de prácticas viciosas, expresivo de una verdadera corrupción, resulta, por supuesto, muy considerable.

Esta potencialidad se ha traducido de hecho en una corrupción y despilfarró evidentes. No obstante, curiosamente, no existe en Gran Bretaña una conciencia clara de la incidencia de esta corrupción en la vida del país.

Esta circunstancia sugiere que tal corrupción abierta, sin reservas, no es al menos común. Los «standards» éticos en materia de asuntos públicos, pueden estimarse, por tanto, que son tan elevados en Gran Bretaña como en cualquier otro país.

De todas formas, la situación no debe ser aceptada con complacencia, aunque sólo sea por la extensión y alcance del recelo público.

Se requiere, por tanto, un perfeccionamiento, no limitado exclusivamente a la reforma de la Ley. Resulta preciso que las autoridades locales otorguen mayor atención a las relaciones públicas, y, además, que se establezca un adecuado mecanismo de reclamaciones contra sus decisiones.

P. G. M.

MODERNE, F.: *La combination de la responsabilité extracontractuelle et de la responsabilité décennale des constructeurs dans le droit des travaux publics.* «Droit Administratif». Septiembre 1969, pp. 456-465.

Los mecanismos de puesta en juego de la responsabilidad de los constructores se refieren a dos conceptos diversos en los que las relaciones no están siempre definidas. En particular, la combinación de las reglas de la responsabilidad (o de la garantía) decenal resultante de los artículos 1.792 y 2.770 del Código civil, modificados por el artículo 4.º de la ley de 3 de enero de 1967 y de las reglas de la responsabilidad extracontractual de Derecho común, pueden originar dificultades sobre las que se puede tropezar.

En los recursos que caben hay que distinguir a las acciones directas de las recusorias. Respecto a las primeras, el jefe de la obra y el constructor pueden ejercer el uno contra el otro diversas acciones de responsabilidad, independientemente de todo daño causado a un tercero. Estas acciones son casi siempre de naturaleza contractual, pero puede ocurrir que sean de naturaleza delictual o casi delictual. En este punto hay que observar: 1. Las mismas acciones contractuales son de dos clases, según que presenten como característica común el estar ligadas a la conclusión de un contrato o de sancionar la violación de compromisos contractuales. 2. Las acciones de responsabilidad delictual susceptibles de ser formadas directamente entre el jefe de la obra y los constructores, no son inconcebibles, pero se sitúan en un contexto diferente.

En cuanto a las acciones recursorias (o las llamadas de garantía) presentan diferencias notables con las directas, si bien ponen igualmente en presencia al jefe de la obra y a los constructores. Tienen por función repartir las cargas indemnizatorias entre los coautores de los daños causados a los terceros por la ejecución del trabajo o la construcción de la obra. Hay que tener en cuenta: 1. Que el punto de partida es una acción de responsabilidad ejercida por un tercero, y 2. Las acciones recursorias y las llamadas de garantía no son más que la confirmación de las acciones directas.

La alta jurisdicción administrativa tiene la tendencia de pronunciarse en favor de la aplicación de las reglas de la responsabilidad decenal. Esta solución es indudablemente la más severa para las finanzas públicas, y, por tanto, la más favorable para los constructores. A la inversa, parece que los tribunales jurídicos hacen prevalecer en principio las reglas de la responsabilidad extracontractual.—F. S. C.

BONIFAIT, C.: *L'intervention en contentieux administratif*. «Droit Administratif». Octubre 1969, páginas 546-552.

Comienza el autor su artículo dándonos una vaga definición de lo que entiende por intervención, a la que concibe como el hecho, por parte de una persona, de unirse a una instancia ya iniciada entre otras partes. Esta definición, apunta, es aplicable, también, a lo que a veces se ha llamado «intervención forzada».

La intervención está regulada para el Consejo de Estado por el artícu-

lo 61 de la ordenanza de 31 de julio de 1945, y para los tribunales administrativos, por el artículo 40 de la ley de 22 de julio de 1889, modificada por el decreto de 10 de abril de 1959.

Se trata de una institución muy original que ha sido objeto de muy abundantes y a veces sutiles decisiones. Para unos, lo esencial de las reglas que la conciernen es de origen pretoriano, lo que explica, igualmente, ciertas disposiciones particulares de la intervención en la apelación. El legislador y algunos autores la incluyen entre los «incidentes de procedimiento», en tanto que otros la hacen un capítulo del «interés para accionar», estudiándolo así a propósito de las condiciones de admisibilidad de los recursos.

Estudia a continuación el autor la intervención forzada, la intervención propiamente dicha en primera instancia y la intervención en la apelación.

En cuanto a la intervención forzada dice que no participa más que de una manera accesoria de la naturaleza de la intervención. El término es impropio y debería hablarse, mejor, de «falsa intervención» o de «cuasi intervención».

Las formas tradicionales de este tipo de incidente, conocido en el procedimiento civil, se encuentran también en el procedimiento contencioso-administrativo. Son estas formas: la declaración ante un juzgado común, o mejor, la apelación en causa en vista de sentencia común, la *mise en cause*, es decir, la demanda a un tercero en un pleito, y la apelación en garantía, procedimientos evidentemente distintos, aunque esto no sea siempre claramente apercibido por el juez administrativo.

En cuanto se refiere a la intervención propiamente dicha en primera instancia, pone de relieve, en primer lugar, la conveniencia de que el juez administrativo distinga entre la intervención accesoria, también llamada «conservadora», y una intervención principal o «agresiva», ya que la existencia de esta última permitiría un juicio global de un juez único, ejecutado de una vez.

En segundo lugar, se plantea el tema de quiénes pueden intervenir, quiénes tienen un «interés» para intervenir; en ese aspecto la jurisprudencia distingue entre el pleno contencioso y el exceso de poder, exigiendo, en el primero, que el que interviene sea titular de un derecho que corre el riesgo de ser perjudicado por la decisión atacada, en tanto que en el segundo sólo es necesario que justifique un interés cuyo carácter de «suficiente» es apreciado libremente por el juez.

En tercer lugar, habla de las condiciones de la forma a las que, tanto los textos como la jurisprudencia, subordinan la admisibilidad de la intervención, distinguiendo entre ellas unas puramente negativas y otras positivas.

Por lo que respecta a la intervención en la apelación (*en appel*), nos dice el autor que, aun cuando quien ha intervenido regularmente ante el juez administrativo de primer grado, puede, en principio, interponer recurso de apelación, esto no es ni necesario ni suficiente. La apelación es posible, también, por parte de una persona que no hubiera intervenido en primera instancia; por ejemplo, en el supuesto de que el tribunal administrativo no hubiera admitido su demanda en ese sentido.—J. F. J.

BURKE, RONALD J.: *Methods of Resolving Interpersonal Conflict*. «Personnel Administration». Julio-agosto 1969, pp. 48-55.

El planteamiento de conflictos a nivel de *management* no debe ser evitado a ultranza: los desacuerdos en las decisiones a adoptar en tareas de dirección y gestión pueden resultar incluso beneficiosos si se enfoca con la debida estrategia el estudio de su etiología y adecuada resolución. Con estas palabras encabeza Burke su trabajo, cuya justificación y conveniencia es evidente, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de los métodos para resolver tales conflictos no han sido evaluados experimentalmente. Esto constituye, sin duda, una laguna nada deseable, dado el inevitable juego del desacuerdo en las relaciones humanas.

En una primera investigación el autor de este estudio reunió las respuestas de 74 *managers* a un amplio cuestionario por él planteado. Los entrevistados describieron en tales respuestas la forma en que solían resolver sus desacuerdos con sus superiores. Prácticamente sus respuestas tenían cabida en los cinco diferentes métodos de resolución de conflictos interpersonales propuestas en 1964 por Blake y Mouton: *Withdrawal* (ausencia de discusión, de búsqueda de acuerdo; se retira el argumento); *Smoothing* (suavización de diferencias, resaltando los intereses comunes); *Compromise* (búsqueda de una posición intermedia); *Forcing* (lucha: los participantes actúan no como colaboradores, sino como competidores: sólo uno puede vencer); *Confrontation* (cambio abierto de información acerca del conflicto, en la búsqueda de una solución aceptable

para ambos participantes: los dos pueden ganar).

Sobre esta base, Burke pudo referir tales métodos a las dos áreas claves de la relación superior-subordinado, es decir, el uso constructivo de las diferencias y desacuerdos, y los diferentes aspectos de la relación superior-subordinado en la programación de tareas y evaluación de resultados obtenidos.

En general, los resultados mostraron que los métodos *Withdrawal* y *Forcing* producían efectos completamente negativos en su aplicación a estas áreas. La técnica denominada *Compromise* no fue referida a estas dos áreas; y la utilización del método *Smoothing* significó en unos casos resultados positivos, y en otros, por el contrario, negativos. Únicamente la técnica *Confrontation* o *Problem solving* fue siempre aplicada de manera positiva a ambos sectores de la relación entre el superior y sus subordinados.

Ante estos resultados, el trabajo que comentamos persigue el doble propósito de especificar de manera más precisa las características de este método *Confrontation*, y de contrastar el primer estudio, utilizando una metodología diferente.—P. G. M.

SIWEK-POYDESSEAU, I.: *Bilan du Comité Central, d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics*. «La Revue administrative» núm. 139, mayo-junio 1969, pp. 287-297.

El Comité Central de Encuesta ha jugado un papel importante en el desarrollo de los cálculos de coste y rendimiento, en la codificación de

textos, en la puesta a punto de las oficinas de Organización y Métodos. En materia de reforma interna de los servicios, el resultado más espectacular es la reforma de los tribunales en 1958. Las conclusiones concernientes a los servicios hospitalarios han sido tomadas en consideración; por otra parte, el agrupamiento de los servicios exteriores de Agricultura y de la Salud Pública habrían sido preconizadas por el Comité. A su vez, las conclusiones obtenidas sobre la delimitación y el agrupamiento de las circunscripciones administrativas han sido convenientemente valoradas.

Los resultados más numerosos son de reformas relativamente limitadas. En su tercer informe, el Comité señalaba que si las administraciones daban a menudo un conjunto de conclusiones que denunciaban una anomalía de detalle o sugerían economías inmediatas, se mostraban poco favorables a las sugerencias concernientes al establecimiento de programas, la organización de las tareas, la coordinación de los esfuerzos, la racionalización de las condiciones de la explotación, las estructuras administrativas y los métodos de trabajo. El Comité se ha enfrentado constantemente a las negaciones de cambio, a la defensa instintiva del *statu quo* de la parte de los servicios. Como toda reforma de estructuras entraña modificaciones en la situación del personal, se comprende las resistencias que se oponen en esta materia.

El fracaso relativo del Comité Central de Encuesta viene dado, en parte, por la insuficiencia de los informes, en número y calidad. Pero, ante todo, el Comité no podrá ser verdaderamente eficaz estando apo-

yado por el ministro de la Reforma administrativa y por el Gobierno, que sólo aplica las reformas importantes y coherentes. Las reformas administrativas no son un hecho puramente técnico e interior de la Administración, ni tampoco un hecho de técnica gubernamental; tienen implicaciones más profundas, de orden político y cívico. Manteniéndose este apoyo, el papel del Comité se encuentra limitado a las reformas modestas; los grandes proyectos de reforma son estudiados a otro nivel.

F. S. J.

PRAGA, LUCIANA: *L'Amministrazione locale nella R. D. (Germania Est)*. «Nuova Rassegna...» Florencia, enero 1969, pp. 33-35.

La posibilidad de iniciar una reorganización administrativa concreta en la República Democrática Alemana tiene su origen en la ordenanza de 22 de octubre de 1945. En ella se divide el territorio en cinco Länder, concediéndose a las autoridades regionales el poder de dictar leyes y reglamentos en los órdenes administrativo, legislativo y judicial dentro de su ámbito territorial y en armonía con las disposiciones de la autoridad militar de ocupación. Al no existir un poder central, los Länder fueron verdaderamente la autoridad suprema para la reorganización del país, consiguiéndose la coordinación entre ellos a través de las facultades de control ejercitadas por la autoridad de ocupación.

El 7 de octubre de 1949 se aprueba la Constitución de la RDA manteniendo la división del territorio en

Länder, aunque su autonomía es reducida, ya que el artículo 21 de la propia Constitución instaura una planificación económica general que significa una centralización en la dirección de la economía.

Una figura de gran importancia es el Consejo del Estado de la República, que sustituye, de hecho, al presidente en razón de las competencias que posee, disponiéndose, en el artículo 107 de la citada Constitución, que el presidente del Consejo del Estado representa a la República en el sentido clásico del Derecho internacional.

En un avance mayor hacia la centralización se crea, por ley de 8 de noviembre de 1950, la Comisión estatal de Planificación, órgano técnico-político de rango superior al de cada uno de los ministros, aunque subordinado al Consejo de Ministros. Sus funciones alcanzan a la coordinación y elaboración de planes sectoriales, territoriales y empresariales, tanto respecto de la producción como de los gastos. En consecuencia, los entes locales territoriales se ven desposeídos de toda autonomía y reducidos al papel de «centrales de coordinación» en concepto de órganos o agentes del poder estatal.

Dos años más tarde, en 23 de julio de 1952, desaparecen los Länder, quedando dividida la RDA en distritos. Estos se componen de circunscripciones, que, a su vez, agrupan los municipios. La ley de 17 de enero de 1957 define los órganos locales del poder estatal articulándose la representación popular en los siguientes órganos:

- A nivel estatal: la Cámara Popular.
- A nivel de distrito: La Dieta del distrito.

- A nivel circunscripción (urbana): La Asamblea de delegados ciudadanos.
- A nivel circunscripción rural: La Dieta de la circunscripción.
- A nivel distrito urbano: La Asamblea ciudadana de distrito.
- A nivel ciudad: La Asamblea de delegados ciudadanos.
- A nivel municipio: La representación municipal.

Por el artículo 5.º de la citada ley, la ordenación de los órganos del poder estatal está basada en el principio del centralismo democrático y, como característica especial, puede señalarse la doble dependencia de la Administración local: los órganos técnicos y ejecutivos de las entidades territoriales se encuentran sometidos, simultáneamente, a los órganos similares del ente territorial superior y a sus propios órganos representativos.—A. S. A.

JEAN-PAUL GILLI: *Aménagement du territoire et réforme régionale*. «Droit Administratif». Junio 1969, pp. 328-335.

Los lazos entre *l'aménagement* del territorio y el desarrollo económico regional son en todos los países, pero particularmente en Francia, tan estrechos que, incluso, se ha llegado a asimilar el uno al otro. El Plan ha llegado a convertirse hoy, sin duda, en un instrumento de la ordenación del territorio, y ha sido la región el punto de convergencia de dos políticas en principio distintas, logrando así insertarse estrechamente en la política global de la planificación y del *aménagement* del país.

Las estructuras regionales actuales han debido ser revisadas bajo el prisma de la «participación» inspirada al presidente De Gaulle por los sucesos de mayo de 1968, y, si bien el proyecto de reforma regional de 27 de abril de 1969 ha sido rechazado por el pueblo francés, la necesidad de ésta ha sido recogida por los candidatos a la elección presidencial de junio de 1969, lo que hace suponer que en un futuro próximo las estructuras regionales serán modificadas.

El profesor Gilli nos da, en este artículo, una visión a grandes rasgos del cuadro regional actual y las reformas que pretendía la fracasada ley de abril de 1969, señalando cuáles fueron sus insuficiencias.

Al estudiar el papel de la región en el sistema actual, describe el autor el cuadro geográfico que actualmente ofrece, los órganos administrativos de la planificación regional (prefecto, conferencia administrativa regional y Comisión del Desarrollo Económico Nacional) y el mecanismo de regionalización del Plan, comenzando por el procedimiento de elaboración del mismo, para seguir con el de su ejecución.

Pasa luego al estudio del proyecto de reforma regional de abril de 1969, patrocinado por De Gaulle, en el que nos describe el cuadro geográfico, prácticamente intocado; los órganos administrativos que sí han sufrido profundas modificaciones, así como el papel que la región así concebida desempeña en la política de *aménagement* del territorio, tanto desde el punto de vista de la elaboración como desde el de la ejecución del Plan.

Finalmente considera que, en definitiva, esta reforma apenas si merece tal nombre, ya que no habría aportado más que pocos cambios en

la política actual de ordenación del territorio. La imagen que ofrecía era la de una circunscripción muy pequeña, dotada de una asamblea deliberante heterogénea y que no constituía el reflejo de las fuerzas vivas de la región, sometida a un agente del Estado, que no disponía ni de los servicios regionales ni de los medios de información y de estudio, tan necesarios en materia de *équipement*, y cuyas competencias se encontraban limitadas sin cesar por referencias a los intereses nacionales.

En tanto que no se quiera correr el riesgo de ver pasar a un segundo plano intereses altivamente cualificados de nacionales, para dejar a las regiones expresarse libremente, todas las reformas, como le sucedió a la de abril de 1969, se convertirán en ilusorias.—J. F. J.

LA TORRE, GIOVANNI: *Bandi di concorso a pubblico impiego e loro impugnative*. «L'Amministrazione italiana», noviembre 1968, páginas 1177-1183.

La relación funcional de empleo se constituye normalmente mediante un procedimiento administrativo complejo cuya finalidad es seleccionar los mejores candidatos para ocupar los puestos vacantes en la Administración pública. La Constitución italiana vigente establece, en su artículo 97, el principio de que el medio normal de acceso es la oposición o concurso de ingreso.

El procedimiento se inicia por medio de la convocatoria en la que deben indicarse, por disposición legal, el número de plazas a cubrir, los documentos necesarios, el plazo de

presentación de instancias y documentos, el programa de las pruebas selectivas y el momento en que deberán desarrollarse los ejercicios.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la oposición, la doctrina, en forma unánime, le reconoce la condición de procedimiento administrativo, es decir, sucesión de varios actos administrativos ligados entre sí, aunque cada uno de ellos tenga naturaleza y funciones distintas. La unidad de fin informa toda esta actividad procedimental.

La Torre examina a continuación el debatido tema de la potestad de revocación, ejercida por la Administración, respecto de una convocatoria de oposiciones. Una parte de la doctrina negaba la posibilidad de revocación, pero, frente a ella, Vitta ha sostenido la revocabilidad de la convocatoria como un acto administrativo más. Esta tesis ha sido acogida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. En cualquier caso, aun cuando se reconoce a la Administración la potestad de revocación en uso de su poder discrecional, se exige que sea ejercitada exclusivamente en atención a una finalidad pública y que las razones sustentadoras de dicho ejercicio estén lógicamente ligadas con dicha finalidad.

Se analizan seguidamente las posibilidades de impugnación de la convocatoria, resaltándose la necesidad de que se derive de la misma una lesión de intereses inmediatos y directos o que la convocatoria sea ilegal, por oponerse en forma manifiesta a disposiciones normativas o reglamentarias, generales o particulares de una determinada rama de la Administración. En este segundo caso no cabe duda de que existirá un interés legítimo y directo en las

personas acogidas o sujetas a la normativa vulnerada. En cualquier caso exige la impugnación un acto del lesionado que demuestre su especial posición respecto del común de los ciudadanos. Expone seguidamente el autor algunos casos en los que se ha producido impugnación de la convocatoria por omisión de reglas formales o por incumplimiento de disposiciones legales. Termina concluyendo que la constante línea mantenida por la jurisprudencia del Consejo de Estado posibilita la impugnación, autónoma e inmediata, de la convocatoria, siempre que ésta opere *ex se* una lesión de intereses respecto de cualquiera de los aspirantes al empleo. Añade, además, la negativa jurisprudencial a considerar la existencia de contrainterés en esta materia.—A. S. A.

ZORGBIBE, C.: *L'Etat devant l'insurrection*, «La Revue administrative», julio-agosto 1969, pp. 423-432.

El irrealismo de los doctrinarios terminó cuando se pararon a meditar sobre el detalle de las cosas de la ciudad: Saint-Just no paró hasta ver en los seis ancianos de cada municipio la mejor defensa contra la insurrección, cuya sola aparición era considerada como un deber de apagar las eventuales sediciones. Este irrealismo no es igual que el realismo de estos mismos doctrinarios cuando se lanzaron a la acción: llegados al poder, los jacobinos, ansiosos de imponer el despotismo de la libertad, fueron los primeros en reivindicar para el Estado el derecho a la legítima defensa.

De hecho, las objeciones de naturaleza moral o filosófica no han conducido jamás a un gobierno establecido hacia un suicidio por persuasión; si este derecho está lejos de sancionar siempre la legitimidad profunda del poder legal, al menos responde más a menudo al interés superior de la colectividad de mantener la paz pública y, en todo caso, al interés propio de los mismos gobernantes.

El arma de esta legítima defensa es la ley penal interna: para el gobierno establecido, los insurrectos son criminales culpables de haber violado el deber de obediencia al Estado. Es un arma antigua: desde la vuelta de las Provincias Unidas, el duque de Alba consideraba a los rebeldes como criminales dignos de todos los castigos. Es un arma universal: todas las legislaciones nacionales castigan los atentados contra la seguridad del Estado o las incitaciones a la guerra civil. Deseos de mostrar las sólidas bases de su poder, el gobierno legal se esfuerza en luchar contra la insurrección por la sola aplicación de las leyes penales ordinarias. También es verdad que, cara al desarrollo de la insurrección, las leyes penales ordinarias se revelan, a menudo, ineficaces.

La aplicación de las leyes penales ordinarias por los tribunales permite normalmente prevenir la guerra civil, sofocando los complotos, conteniendo las intrigas subversivas o, por el contrario, castigar a los rebeldes, una vez vencida la insurrección.

El tratamiento clásico de los insurrectos como criminales puede asegurar los poderes establecidos; al hilo de la agravación de insurrección, se va a revelar su inadaptación a la situación nueva que se crea. Si

el conflicto se desarrolla sobre el territorio del Estado, el gobierno legal se verá forzado a sustituir las leyes penales ordinarias por medidas de excepción, tomadas de aquellas que él puede poner en vigor en caso de guerra internacional. Si el conflicto se desarrolla en los mares o en el

espacio aéreo internacional, el gobierno legal tropezará, en el ejercicio de su competencia penal, con las competencias de otros Estados, y será incitado a reconocer la existencia de otros Estados soberanos y la subsistencia de un verdadero estado de beligerancia.—F. S. J.