

RESUMEN DE REVISTAS

05

VILLAR PALASÍ, J. L.: *La dinámica del principio de legalidad presupuestaria*. «RAP». Enero-abril 1966; páginas 9-38.

Comienza el profesor Villar Palasi por manifestar el interés, siempre actual, en esta materia. Partiendo de los principios establecidos por la casuística de la ley de Administración y Contabilidad del Estado, pone de manifiesto ese interés no sólo para la Administración, sino también para el administrado, resaltando también, y sobre todo, el interés que supone el tema desde el punto de vista del Derecho administrativo.

Expone a continuación el principio de legalidad presupuestaria en su aspecto tradicional, subrayando la legalidad como presupuesto de toda eficacia y como soporte del principio de la división de poderes.

Examina a continuación la evolución histórica del principio de legalidad presupuestaria con una breve remisión a precedentes parlamentarios ingleses, para pasar luego al examen del desarrollo del principio en España, en su aspecto, sobre todo, legislativo. Aborda el problema de la crisis de los principios presupuestarios clásicos, examinando las crisis de los principios de preclusión, de

especialidad y de legalidad parlamentaria.

Un importante aspecto del estudio viene dedicado al procedimiento administrativo especial del gasto público. El punto de arranque es la consignación presupuestaria o crédito, «es decir, la suma puesta a disposición del Ministerio». Se examinan a continuación las ulteriores fases para enlazar con la problemática del compromiso del gasto y su naturaleza y seguir posteriormente con el examen de otros aspectos fundamentales, como son el reconocimiento y la liquidación, la intervención de la inversión de los gastos y la realización material de los pagos. En ese sentido, «el pago es el acto por el cual el Estado se libera de sus deudas y sólo tiene lugar cuando ha quedado acreditada la regla del servicio hecho o cuando se otorguen auxilios, subvenciones o subsidios». Pone de manifiesto el hecho de que el pago no es el único medio o forma de extinguir los débitos de la Hacienda, exponiendo en este sentido la posición adoptada al respecto por la ley General Tributaria.

Los dos últimos apartados de este estudio están dedicados al servicio de tesorería del Estado y al problema del distinto carácter de los pagos, formando una unidad por lo que se refiere a la general problemática de los pagos.

Respecto del servicio de tesorería del Estado comienza el profesor Villar Palasí por una breve exposición de su evolución histórica, que desemboca en su realidad actual, en base a la nutrida normativa existente al respecto.

Finalmente, y por lo que se refiere al problema del carácter diverso de los pagos, expone la tradicional

clasificación de «pagos en firme y pagos a justificar». En los primeros se conoce ciertamente la cantidad justa a invertir, mientras que los pagos a justificar son aquellos en que, por realizarse en el extranjero, u otra causa, no pueden unirse los documentos justificativos necesarios, por lo que se entregan como cantidades globales, para, posteriormente, justificar la auténtica inversión realizada.

Termina el estudio con una exposición del complicado ciclo del procedimiento administrativo del gasto, con referencia en todo momento a la evolución legislativa correspondiente, complementada con el imprescindible aparato doctrinal.

EUGENIO DI SIMONE: *Considerazioni sul limiti del diritto di privativa nell'esercizio diretto dei servizi pubblici.* «La Amministrazione Italiana» núm. 3. Marzo 1967; pp. 306-311.

Aclarando que a la expresión «ejercicio directo de los servicios públicos» debe añadirse el calificativo de «rentables» o «especulativos» para distinguirlos de los servicios puramente onerosos, el autor pasa a considerar el ejercicio de dichos servicios en los entes locales, en donde se ejercen con derecho de exclusiva y, por tanto, se elimina la libre concurrencia de otros especuladores privados.

El derecho de explotación en exclusiva de unos servicios es un privilegio especial que deroga el derecho común; la excepcionalidad, por tanto, exige que esté expresamente establecida por el Ayuntamiento, que debe hacer mención expresa de las condiciones que deben mantenerse en la explotación del servicio público, teniendo derecho el Ayunta-

miento a exigir en todo caso el cumplimiento de las normas establecidas.

El estudio está centrado en el caso de explotación del servicio de transportes fúnebres, que presenta la particularidad respecto a otros servicios bajo el mismo régimen de trasponer en muchos casos la circunscripción territorial del ente local.—M. L. J.

JEAN ROUX: *L'examen des faits par le juge administratif dans le control de la légalité interne de la procédure d'expropriation*. «Droit Administratif». Abril 1967; páginas 197-210.

El objeto de este estudio es examinar uno de los aspectos más fundamentales, a juicio del autor, de la jurisdicción contencioso-administrativa referente al procedimiento de la expropiación: el control de la legalidad interna de este procedimiento en relación con los hechos. El autor fija los puntos que considera incluidos dentro del control de la legalidad interna, a saber: la violación de las normas de derecho, la ilegalidad de los motivos de derecho, la ilegalidad de los motivos de hecho, la desviación de poder y la desviación de procedimiento, en tanto que dentro del control de la legalidad externa se pueden incluir: la incompetencia, el vicio de forma y el vicio de procedimiento.

El estudio está dividido en dos partes, de acuerdo con el siguiente esquema:

La primera parte fija los límites del control de la legalidad de los motivos de hecho: el control *in abstracto* de la calificación de los motivos de hecho, tanto si esta cualidad

es con referencia a una categoría definida por un texto legislativo o reglamentario como si dentro de la noción abstracta de utilidad pública fija el juez administrativo en relación con el control de la oportunidad, su principio y su excepción.

La segunda parte está dedicada al estudio del control de la desviación de poder, cuando proviene de motivos de hecho del acto, de circunstancias exteriores al acto.

Cada uno de los diversos puntos tratados en este estudio está basado en el análisis de sentencias del tribunal contencioso-administrativo.—M. L. J.

GIOVANNI GIRAUO: *Responsabilità e controlli*. «L'Amministrazione Italiana». Abril 1967; pp. 387-399.

Es tema de este artículo el comentario sobre un proyecto de ley que el Gobierno italiano presentó al Senado en mayo de 1965 autorizando al Gobierno para la aprobación de uno o varios decretos relativos a la simplificación de los controles. (El proyecto de ley se publica en el mismo número de la revista, en la sección «Atti Ufficiali», p. 491.)

El proyecto de disposición consta de dos partes: el artículo 1.º vuelve a confirmar que quedan exentos del control del Tribunal de Cuentas una serie de actos del Presidente de la República; la otra parte, cuatro artículos restantes, delega en el Gobierno la emanación de normas relativas a la simplificación de los controles, indicando los criterios y los límites relativos.

El autor estudia el contenido de esta materia en relación con la le-

gislación existente, respecto a la cual supone un retoque pequeño, pero que puede abrir camino a una revisión más amplia y completa del sistema de los controles públicos, sistema heredado del pasado y que la Constitución, en su configuración formal, razón por la cual en muchas ocasiones no resulta funcional u operativa dada la evolución a que está sometida la acción del Gobierno.—M. L. J.

G. SIEGMUND-SCHULTZE Y A. HAMANN :
*Sachverstand und Verantwortung
in der öffentlichen Verwaltung.*
DVBl. 13.1966, pp. 479-483. R. Stich
ZBR 12.1966, pp. 373-377.

Con una asistencia de 450 funcionarios de la Administración Federal, de las administraciones territoriales y municipales, e igualmente de la Administración de Justicia, se celebró en la Escuela Superior de Ciencias Administrativas de Spira, los días 30 y 31 de marzo de 1966, una serie de reuniones, constitutivas del XXXIV Curso de Perfeccionamiento, bajo la presidencia y dirección del profesor Dr. Becker, dedicadas al examen y discusión de la problemática de la dualidad «apoyo-decisión» en la Administración pública.

La primera sesión se inició con una introducción a cargo del rector de la escuela, profesor Ryffel, que delimitó los términos de la cuestión en la específica fisonomía que presenta actualmente. Por una parte, la tecnificación progresiva y la planificación, que caracterizan de manera especial a la Administración de nuestros días, exigen cada vez más el concurso de los técnicos o especialistas. Pero, al mismo tiempo, las exi-

gencias del principio de legalidad y las garantías jurídicas obligan a una utilización de la técnica y de los conocimientos especializados de manera que con ello no se socave la estructura legalista y de la legitimidad democrática del Estado y la Administración no se convierta en mero reflejo de una técnica sin objetivo, sin una vinculación a una conformación responsable de la realidad social. Pero quizá la más interesante de las ponencias expuestas y discutidas fue la de Duppre, jefe de la Cancillería de Estado de Renania-Palatinado, dedicada al tema: «Apoyo y decisión: ensayo de una tipología». Después de algunas precisiones conceptuales, esbozó unos tipos de interrelación entre órganos de decisión y apoyo, que denominó con los términos latinos de *coincidentia*, *participatio*, *consultatio* y *discrepantia*. El primer tipo, el caso ideal, tiene su concreción, a juicio del ponente, en la concepción base de la carrera directiva de la Función pública alemana; el segundo corresponde al órgano colegiado; en el tercero se escinden la decisión y el apoyo, pero sin perder su conexión; y el último implica una separación en cierto modo patológica, resultado normalmente de prejuicios o deficiencias en el sistema de competencias o en la estructura procedimental. Otras tres ponencias estuvieron dedicadas al tema genérico «Apoyo y decisión en los órganos administrativos, en relación con la complejidad progresiva de las competencias», correspondiendo dichas tres intervenciones a funcionarios de distintas esferas: central (Kölble), especial (Zurhausen) y municipal (Müller). Las dos últimas desbordaron un poco el campo estricto del tema básico, en cuanto que proyectaron la problemática de

la complejidad competencial sobre cuestiones específicas de las estructuras de la organización administrativa territorial (instancia intermedia) y local (ordenación territorial, concentración municipal).

La segunda sesión estuvo dedicada principalmente a los aspectos de personal relacionados con el tema básico. La primera de las intervenciones, a cargo de Müller-Heidelberg, tuvo por objeto el tema «Apoyo y decisión en el orden personal (extensión, límites y riesgos) en los titulares de los órganos y en los juristas de la Administración», perfilando una función especial del jurista de la Administración dentro del sistema de la función de apoyo, en cuanto que le correspondería el encauzamiento de las decisiones por las vías del ordenamiento jurídico. El mismo orden de cuestiones fue analizado, con relación a los funcionarios no juristas, por Koch en su conferencia titulada «Apoyo y decisión en el aspecto personal, en los funcionarios no juristas de la carrera directiva», proyectando sus consideraciones principalmente sobre la actividad urbanística y de ordenación territorial como campo especialmente abonado para el entrecruzamiento de las profesiones jurídicas y las no jurídicas. Finalmente, el profesor Meinhold, examinó en su conferencia sobre «Instrumentos complementarios del apoyo de los órganos administrativos», y con especial referencia al asesoramiento en materia de ciencia económica, tres formas de completar la función de apoyo mediante consejos, comisiones y dictámenes, analizando los problemas que suscita la presencia del científico en la gestión administrativa.—
M. H. H.

MARTÍN MATEO, RAMÓN: *Aspectos de la Administración Regional*. «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 151. Enero-febrero 1967, pp. 38-58.

El estudio de la región está siendo objeto últimamente de la atención científica de un modo predominante. En el estudio que comentamos, se observan una serie de notas y caracteres significativos al respecto.

Comienza el autor por llegar a una aproximación al concepto de región, para ponerlo después en relación directa con los problemas económicos. Comienza por examinar las diferentes ideas que de región son posibles. Así, y en primer lugar, observa la idea de «región histórica», que viene caracterizada por una serie de notas de índole cultural, lingüístico e incluso folklórico, si bien el planteamiento es de escaso interés al trasfondo económico de este trabajo.

Idénticamente puede decirse de la idea de «región geográfica», apoyada en caracteres climatológicos «no desconocibles para una estructuración regional», sin embargo.

Las «regiones económicas» son otra idea aplicable al concepto de región, bien sea en base a una identidad de los problemas que afectan a un área concreta, o bien, si se tienen en cuenta factores sociales, que engendran la idea de la «región socio-económica».

La «región administrativa» supone, en palabras del autor, «la institucionalización de alguna de las modalidades regionales anteriormente expuestas» para llevar a cabo fines concretos o generales, actuando como entidad superior a la provincia.

Finalmente, la idea de «región política» supone un poder decisorio para la entidad regional, engendrado en la propia constitución.

Martín Mateos examina a continuación la posibilidad del sistema regional en España. En este sentido, y dado que, a tenor de la legislación fundamental no caben regiones políticas, únicamente existe como viable una formulación administrativa de base regional.

El problema económico en relación con la región es fundamental en este trabajo. Se analizan las posibilidades diversas en base a los costes empresariales, para concluir con la afirmación de que la regionalización de la economía supone la posibilidad de armonizar la estructura económica nacional, aconsejando las inversiones en la localización que a escala nacional se juzgue más idónea.

En un sentido administrativo, es preciso reconocer que la idea de región que posibilitara la Revolución Francesa ha sido superada en nuestra época actual, lo que anima a la doctrina y a la práctica a aceptar principios regeneradores de esa tradición regionalista. Con ello se obtiene una serie de ventajas que suponen entidades administrativas más amplias, regiones más adecuadas para el desarrollo, un mayor equilibrio entre entidades de análogas características económicas y sociales y una mayor posibilidad por lo que se refiere a las medidas de centralización, descentralización y desconcentración.

El autor realiza a continuación una serie de observaciones acerca de las modalidades de acción regional y su valoración, para concluir con un estudio bastante amplio de la Administración periférica, institucional y local como posibles ámbitos concretos de autonomía regionales, aludiendo a la idea de Administración como elemento para la promoción económica, concluyendo con el exa-

men de otras posibles soluciones en la problemática que implican actualmente las ideas de región, de economía y desarrollo.—G. G. V.

RUGGERO FRASCAROLI: *Il procedimento di controllo della Corte dei Conti*. «Rivista Amministrativa». Enero 1967; pp. 11-23.

La exigencia primaria en un estado moderno actual es disponer los instrumentos más idóneos para el cumplimiento de los fines; tales instrumentos se manifiestan como límite al ejercicio de la soberanía estatal, puesto que tienden a asegurar la regularidad de los actos emitidos por los diversos órganos del Estado. Como consecuencia directa de esta función, nace la inserción de la actividad de control entre estos medios. Además, el concepto de garantía jurídica entendida como límite al ejercicio de la soberanía, oculta el contraste profundo entre dos fuerzas históricas: la autoridad y la libertad.

Existe en la noción de control la idea de una actividad lógica que se completa con un determinado acto; en un Estado de derecho basado sobre la división funcional de los poderes, la actividad del control opera como garantía del ordenamiento jurídico.

Pasando de la idea general de la actividad de control a la concreta de su realización, corresponde ésta al Tribunal de Cuentas, sobre el cual se intenta dar en este estudio una visión completa del procedimiento seguido en sus diversas fases, de su situación exacta dentro de la organización de la Administración pública y de su exacta cualificación jurídica.—M. L. J.

ELIO GIZZI: *Appunti sui Nuovi Compiti del Prefetto in Francia*. «Rivista Amministrativa». Febrero 1967; pp. 101-104.

La división territorial francesa, con sus noventa departamentos, ha sido modificada por decreto de 2 de junio de 1960 en el sentido de que dicho número se reagrupa en veintuna regiones, bajo la dependencia de un prefecto, que por decreto de 14 de marzo de 1964 recibe la denominación de prefecto de la región. De acuerdo con la Constitución de 1958, los prefectos son nombrados por Consejo de Ministros a propuesta del ministro del Interior, potestad limitada por ley de 1 de octubre de 1959, en el sentido de que cuatro de cada cinco deben ser nombrados entre viceprefectos, a la que se ha añadido por el decreto citado que no pueden ser nombrados los viceprefectos *fuori classe* y los que hayan cumplido cincuenta y dos años, con lo cual se aleja a elementos provenientes de regímenes anteriores.

El prefecto regional tiene unas amplias competencias referentes al sector económico, ya que los planes nacionales de desarrollo económico-social, puestos en marcha a partir de 1945, incluyen un programa de prioridades escalonadas sobre la base coordinada y unitaria de planes locales.

Las competencias que tienen atribuidas se agrupan en cuatro direcciones:

- Los prefectos regionales actúan en la política del Gobierno concerniente al desarrollo económico y a la gestión territorial en el ámbito de su circunscripción; como órganos de impulso y control de los prefectos departa-

mentales y de todos los servicios públicos y semipúblicos radicados en la región y que no tengan carácter nacional.

- En otro sentido, los prefectos regionales ejercen competencias para elaborar los planes de actuación referentes a su circunscripción, que deben englobarse en el plan nacional correspondiente.
- En tercer lugar, debe informar sobre las inversiones públicas de carácter nacional en la circunscripción regional, pudiendo presentar observaciones directamente a los ministros interesados.
- Por último, el prefecto regional ejerce de derecho la presidencia de todas las comisiones administrativas superdepartamentales de su circunscripción.—
M. L. J.

H. SCHEIN, EDGAR: *Attitude Change During Management Education*. «Administrative Science Quarterly». Marzo 1967; pp. 601-628.

Escuelas, colegios y universidades se encuentran entre los más importantes agentes de socialización. A través de una serie de normas que definen las clases de conocimientos impartidos, el sistema social prepara a sus miembros para desarrollar dentro de él las misiones necesarias. Es evidente que toda profesión exige un especial período de preparación, durante el cual el candidato aprenderá y valorará los conocimientos que le han de ser necesarios en el futuro para responder con éxito a sus obligaciones profesionales.

El modo como las escuelas profe-

sionales realizan este período final de socialización ha sido estudiado en campos tan amplios e interesantes como los de la medicina, odontología y Derecho. Pero se le ha dedicado poca atención a la naciente profesión de *management* y el papel que las escuelas que los forman cumplen en su socialización.

El presente estudio afecta a varios grupos en una de estas escuelas profesionales. Compara las actitudes sustentadas por los alumnos en el momento de su ingreso con las que manifiestan a la hora de graduarse. Relata las materias de necesaria renovación en opinión de los estudiantes y enfrenta este criterio al de los *managers* veteranos, e incluso al que caracteriza a la propia escuela.

Los estudiantes que sirvieron para esta encuesta-investigación pertenecían a dos grupos distintos: uno de ellos, constituido por alumnos todavía no graduados, y el otro, por *managers* de nivel medio, aproximadamente de treinta o cuarenta años, que estaba siguiendo en la escuela un curso intensivo de once meses.

El cuestionario expuesto es amplísimo y se divide en seis capítulos: 1, «El negocio en la sociedad»; 2, «El cinismo en las relaciones de los individuos»; 3, «Teoría y actitudes del *management*»; 4, «Actitudes hacia el pueblo y los grupos»; 5, «Relaciones individuo-organización»; 6, «Visión de conjunto».

Los resultados se exponen en cada uno de estos capítulos con verdadera minuciosidad, y aunque el estudio no es definitivo, ni en los de por sí variables aspectos estudiados ni en sus conclusiones, constituye, sin em-

bargo, un modelo de investigación en un aspecto del proceso educativo que, es de esperar, animará a otros autores a insistir sobre esta materia.—
P. G. M.

ETTORE STANCAMPIANO: *Natura giuridica del rapporto di pubblico impiego*. «L'Amministrazione Italiana». Febrero 1967; pp. 164-172.

El autor expone las diversas teorías que han mantenido los tratadistas acerca de la naturaleza jurídica de la relación funcionarial, llegando a la conclusión de que el Estado puede reclutar empleados mediante una relación contractual (*ex contractu*), mediante una relación extracontractual o imperativa (*ex auctoritate*) o también por un contrato que contenga en sí elementos privados y públicos; en el primer caso se encuentra en la esfera del Derecho privado; en el segundo, en el del Derecho público, y en el tercero, en una esfera que participa de ambos.

Hay que entender que la relación funcionarial, según todos los juristas modernos, es de naturaleza mixta, puesto que nace como consecuencia de un negocio jurídico mediante una propuesta o un concurso; la aceptación por parte del futuro funcionario implica la obligación de atenerse a la voluntad del Estado.

No se puede, por tanto, prescindir de este carácter mixto de la relación Administración pública-funcionario ni en el momento de promulgar normas ni en el de dictar resoluciones.—
M. L. J.