

RESUMEN DE REVISTAS

05

J -CL. GROSHENS: *Droit administratif et sciences administratives en France*. «La Revue Administrative». Noviembre-diciembre 1967; pp. 657-663.

Es preciso recordar el carácter heterogéneo de la propia noción de Administración pública: ¿debe enfocarse como fenómeno político y, simultáneamente, como medio en manos del Gobierno para ejercer su poder o, por el contrario, considerarse a través del estudio de las técnicas por medio de las cuales manifiesta su especificidad respecto de la administración pura y simple?

Convendría igualmente interrogarse sobre qué deba entenderse por enfoque jurídico y por análisis no jurídico de las instituciones administrativas.

En otro orden de problemas se pregunta el autor acerca del predominio que en la actualidad tiene el enfoque jurídico de los problemas administrativos, o si más bien la balanza se inclina hacia el análisis no jurídico de estos temas. A su juicio, los administrativistas (visión jurídica) han concedido en los últimos años una atención mayor, al menos en el terreno de la enseñanza, a los puntos de vista organizativos no ju-

rídicos, sobre todo, en lo que respecta a las instituciones administrativas. Añade que el interés por la ciencia de la Administración se ha visto aumentado gracias al planteamiento de sus problemas en el marco de otras disciplinas diversas. Cita, por ejemplo, los estudios que versan sobre los aspectos financieros, económicos y políticos en los cuales ni el método ni el enfoque son jurídicos. Igualmente se hace referencia a la implantación de enseñanzas especializadas, que enfocan la realidad administrativa desde perspectivas no jurídicas.

Respecto de los intentos de aproximación entre ambos enfoques es preciso reconocer que la situación está lejos de ser satisfactoria. Quizá las mismas razones que inducen a los administrativistas a buscar una perspectiva no jurídica de la Administración son las que incitan a los «no juristas» a desprestigiar el ángulo de visión jurídico.

Esta puesta al día de los administrativistas puede explicarse por diversas razones, que clasificaríamos a través de tres vías o caminos: la primera sería común a todas las disciplinas jurídicas; la segunda, en concreto, en el propio campo del Derecho administrativo, y la tercera, de orden político.

Es preciso añadir que la sociedad actual sufre el impacto de la ideología tecnocrática, y los juristas, al igual que los demás, lo acusan aumentando su preocupación por la racionalidad administrativa, aunque hay quien opina que esta postura no es sino el refugio de su tradicional espíritu reaccionario.—A. S. A.

FRANCO BERTOLDI: *Le norme procedurali per la programmazione e il ruolo delle Regioni e delle Province*. «Nuova Rassegna». abril 1967; páginas 742-49.

El esquema del proyecto de ley relativo a las normas sobre programación económica está entroncado directamente con la Constitución de la República Italiana, fundamentalmente en relación con el artículo 41 de la misma. El proyecto se refiere exclusivamente a la actividad de los organismos públicos para regular el procedimiento según el cual debe regirse la formulación de las indicaciones de la coordinación previstas en la Constitución.

Es particularmente importante en este proyecto la reglamentación de las «relaciones» entre el programa nacional y las actuaciones de programación regional. En este sentido la expresión legal debe entenderse literalmente, es decir, que no se trata de contactos entre dos programaciones distintas, sino entre una única «programación nacional» y las actuaciones regionales, lo que define el papel de la región respecto de las decisiones programatorias nacionales.

El proyecto establece que tal programa a) define el esquema del desarrollo general de la economía nacional, b) individualiza los objetivos globales y sectoriales asignados al desarrollo en cada quinquenio y c) demuestra una cierta confianza del legislador en la eficacia de la intervención del sector público en la economía.

El programa se reserva, sin embargo, la indicación de las «líneas generales» del procedimiento de actuación. Puede pensarse que estas líneas

generales originarán una subcategoría de leyes—programa cuya fisonomía no aparece aún muy clara en el esquema del plan para el quinquenio 1965-69.

El programa económico nacional actúa sobre un territorio urbanísticamente cualificado, lo que plantea el tema de las relaciones entre programación económica y programación urbanística. Puede decirse que esta relación es análoga a la existente entre la estructura y la dinámica de cualquier conjunto. La distinción entre ambas es un tema exclusivamente teórico. Ello indica, sin lugar a duda, la complementariedad de las actividades de programación económica y urbanística, hasta el extremo de que el programa nacional resulta vinculante respecto de los objetivos globales, los sectoriales y la programación urbanística.

Seguidamente se analizan los plazos fijados para la determinación del programa. Se articulan en dos fases sucesivas, antes y después de la remisión del plan al Parlamento para su aprobación. Cuestión de importancia es la planteada por el tema de la competencia para la presentación de los esquemas provinciales, ya que no está establecido que sea la región quien deba hacerlo. Parece que el criterio es que la cuestión deberá precisarse posteriormente en el sentido de que los susodichos esquemas provinciales podrán ser presentados directamente por las provincias después de haber sido coordinados por la región. La regulación de los contactos «internos» entre región y provincia debe ser el resultado de una meditación sobre el significado de la palabra «coordinación», y a este propósito puede ser útil la analogía de lo que hará el

Estado con cada uno de los planes regionales.

Otro tema de singular importancia es el relativo a la producción de las disposiciones que ordenarán la intervención de los organismos públicos en cada uno de los sectores diferenciados. Han sido calificadas de «leyes programa» y parece caracterizarse por razón de su contenido (relativo a la actividad económica), de su fin (la realización del programa) y de su duración (limitada al período quinquenal).

Finalmente se hace referencia a la nueva estructura que la programación económica ha proporcionado a la vida pública italiana.

Respecto de los órganos de la programación, hay que destacar el comité interministerial para la programación económica como lugar de debate de los problemas planteados por la planificación. El órgano ejecutivo es el Ministerio del Presupuesto y de la programación económica, cuyas relaciones con el Gobierno y con el comité interministerial están determinadas por la estructura constitucional.

Otros órganos con funciones consultivas son el Consejo Nacional de Economía (cuyo dictamen es obligatorio) y los entes públicos y privados de carácter económico.

Respecto del procedimiento, el programa tiene unos tiempos perfectamente definidos: los trabajos preparatorios se inician dos años antes de finalizar el programa en curso, ya que dentro del mes de enero del penúltimo año del plan en curso debe presentarse el primer estudio general del programa próximo, así como el «documento de objetivos y directrices».

Cuando el Parlamento ha aproba-

do ese esquema se inicia verdaderamente la elaboración del programa, cuyo término límite de redacción es el final de marzo del último año del quinquenio en curso, ya que dentro del mismo mes debe ser remitido al Consejo Nacional de Economía y de Trabajo, que debe expresar su parecer antes del final de mayo.

Con un plazo máximo de un mes después del dictamen del C. N. de Economía y de Trabajo, el programa debe aprobarse por el Consejo de Ministros y ser presentado al Parlamento por el presidente del Consejo Nacional de Economía y Trabajo y el ministro del Presupuesto y la Programación Económica. — A. S. A.

DELVOLVE, PIERRE: *Le statut juridique des transports par canalisation en France*. «Droit Administratif». Diciembre 1967; pp. 635-659.

Sólo desde hace algo más de veinte años son utilizadas en Francia las tuberías (pipe-lines) para el transporte de gas, hidrocarburo y productos químicos. El interés económico de este tipo de transporte es tan grande que, desde el comienzo de su utilización, su desarrollo se ha extendido con gran rapidez.

En la primera parte, de las tres en que Delvolve ha dividido su artículo, estudia las condiciones generales de los transportes por tuberías. La legislación no es la misma para el transporte del gas, de los hidrocarburos o de los productos químicos, y es por ello por lo que se realiza un estudio de cada caso separadamente, analizando en primer lugar las personas habilitadas para el transporte por tuberías y a con-

tinuación el régimen de concesión, autorización, declaración (simple por parte del transportista o de interés general por parte de la administración) y de libertad pura y simple de dichos transportes.

Trata la segunda parte de la construcción de las tuberías y aquí se plantean dos problemas: el trazado y la construcción propiamente dicha. En cuanto al primer problema, es decir el trazado, hay que determinar su dirección y, como la tubería debe pasar a través de terrenos de propiedad bien particular o bien de colectividades públicas, hay que poder imponer su presencia a los interesados y vencer su resistencia si es preciso. Respecto del segundo problema, referente a la construcción propiamente dicha, queda sometido a reglas jurídicas concernientes a la naturaleza de los trabajos y a las condiciones de su ejecución.

A continuación Delvolve analiza la explotación de las tuberías, constituyendo esta materia la tercera parte de su artículo. Así como para la construcción sólo estaba interesado el constructor, en la explotación son dos las partes interesadas: aquella que asegura el transporte y aquella que se beneficia de él. No son siempre las mismas y su cambio está sometido a ciertas prescripciones.

En cuanto a las condiciones de explotación el transportista está ligado por una serie de reglas, al mismo tiempo que existe un poder de control por parte de la administración.

Por último, dentro de esta tercera parte, se estudia el desarrollo de la explotación, la cual comienza, generalmente, por un acto de la administración, se interrumpe excepcionalmente y termina por medio de disposiciones concretas.—F. R. L.-D.

ENRICO GUSTAPANE: *Imparzialità dell'Amministrazione e dovere di fedeltà dei pubblici dipendenti*. «Nuova Rassegna». Agosto 1967; páginas 1848-1851.

Cualquier sujeto que entre a formar parte de cualquier organización está obligado, respecto de la misma, a observar un elemental «deber de fidelidad», que consiste en el reconocimiento y el respeto a la organización.

El caso del empleado público tiene un interés mayor, ya que el contenido y la regulación jurídica de su deber de fidelidad a la Administración es notablemente diferente al de cualquier otro tipo de empleado. Además, en el caso italiano, puede observarse una evolución lenta desde el principio originario del deber de fidelidad en el período anterior a la entrada en vigor de la actual Constitución y la situación actual en la que el deber de fidelidad se ha transformado en una garantía de imparcialidad de la Administración.

En el período anterior a la Constitución de 1948 pueden distinguirse dos fases: la primera corresponde a la época liberal, anterior al advenimiento del fascismo. La segunda viene integrada por la «nueva concepción del Estado» de la dictadura fascista.

En el primer período, el empleado público debía prestar un juramento de fidelidad que, pese a su equívoca redacción, no suponía un acto de homenaje al Rey, ya que se toleraba todo tipo de inconformismo político sin ponerse en duda el derecho a pertenecer a cualquier partido o grupo político, con la única limitación de no hacer «manifestaciones públicas hostiles a las instituciones».

La era fascista introduce un nuevo elemento al disponer en forma dogmática que «el Partido crea al Estado y es su base». Por ello, fidelidad al Estado significa, en este período, fidelidad al Partido y observancia de sus directrices. Muestra de ello es el establecimiento del requisito necesario de la inscripción en el Partido Nacional fascista o en la Juventud Italiana del Littorio para poder optar a un empleo público. Igualmente se exige buena conducta moral, civil y «política», que se valorará por la Administración en forma discrecional y sin posibilidad de apelación.

En el momento actual la situación es distinta. La Constitución, en su artículo 97, dispone que «los empleos públicos se organizan por disposiciones legales de forma que queden aseguradas la buena marcha y la imparcialidad de la Administración». El artículo 98 establece que los funcionarios públicos están al exclusivo servicio de la Nación.

Esta nueva forma de considerar el deber de fidelidad implica el reconocimiento de la libertad política del funcionario con la única limitación de la lealtad al orden constitucional y a las instituciones del Estado. Por otra parte se ha superado el limitado concepto del deber de fidelidad como obligación de actuar para el logro de los fines de la Administración, en el que ésta era considerada como «parte» frente al sector privado. Sin embargo, el paso ha sido más teórico que real, ya que el Estatuto de funcionarios civiles de 1957 no ha hecho más que afirmar el principio de la imparcialidad de la Administración y de sus órganos de actuación.

El trabajo viene seguido de un co-

mentario de Mario Bandinelli puntualizando algunas de las afirmaciones contenidas en el mismo.—A. S. A.

ROBERT E. CATLIN: *Should Public Employees Have the Right to Strike?* «Public Personnel Review». Enero 1968; pp. 2-6.

Las actitudes inconformistas que desembocan en huelgas son el denominador común que caracteriza el comportamiento de los trabajadores en el ámbito de los transportes, la educación o, incluso, en servicios tan vitales como los sanitarios o contra-incendios.

¿Qué ocurre, entonces, con los funcionarios públicos? ¿Tienen o no derecho a la huelga?

La conciencia puesta aquí de relieve es negativa de este hipotético derecho. Por ejemplo, en New Hampshire, el Tribunal Supremo ha establecido que «... cualquier modificación en la doctrina legal común de que la soberanía del Estado no será molestada por huelgas de funcionarios públicos implica un cambio en la política pública». Por otra parte, grupos de funcionarios públicos, tales como la American Federation of State, County, and Municipal Employees o la American Federation of Government Employees, niegan también expresamente el derecho a la huelga; así, en su constitución, la National Federation of Federal Employees establece que «bajo ninguna circunstancia la Federación se ocupará o favorecerá huelgas contra el Gobierno de los Estados Unidos».

Quizá una búsqueda de los orígenes de esta doctrina nos lleve a las re-

laciones entre el rey y sus servidores, a pesar de los cambios que, naturalmente, ha sufrido esta doctrina en nuestra actual sociedad democrática.

También los textos legales recogen la misma idea. La U. S. Labor Management Relations Act de 1947 niega expresamente la participación en huelgas de los empleados públicos federales, y preceptos similares se han establecido abarcando a los funcionarios estatales y municipales de más de una docena de Estados. Todavía hoy las relaciones empleado-empleador en el servicio público están matizadas de un secular temor a las huelgas de los funcionarios gubernamentales.

Y, sin embargo, éstos demandan equidad y manifiestan la casi inevitabilidad del recurso a la huelga en múltiples situaciones límite.

Ante ello el autor revela la necesidad de encontrar una solución. Es abrumadora la atención dirigida a controlar los actos del funcionario. Y, sin embargo, una consideración corrientemente ignorada es la de cómo el funcionario público, después de no protestar una ley y estar en desacuerdo con algunos veredictos, mantiene su propia responsabilidad para asegurar la continuidad de servicios verdaderamente esenciales. Más atención podría darse a si el funcionario público, en la protección de los intereses generales, ha cumplido con su obligación para evitar la necesidad de las huelgas de funcionarios públicos asegurando unas normas de justicia y equidad y condiciones de empleo.—P. G. M.

PIETRO VISCONTI: *Le deliberazioni esaminate come espressioni di volontà della pubblica Amministrazione.* «Nuova Rassegna». Noviembre 1967. Páginas 2676-2678.

La doctrina más acreditada divide las relaciones que constituyen expresión de la voluntad de la Administración en dos grandes grupos:

1) Resoluciones cuya finalidad esencial es crear, perfeccionar, remover o hacer operativos derechos en favor de los ciudadanos o dirigidas a dar vía libre a una determinada actividad pública.

2) Resoluciones cuyo fin primordial es restringir la esfera jurídica, creando obligaciones a cargo de personas físicas o jurídicas y, llegado el caso, imponiendo cargas a determinada categoría de ciudadanos o colectividades.

En el primer grupo podemos señalar algunas de las más importantes, como son:

a) *Resoluciones de autorización*, por ejemplo, la decisión sobre el procedimiento de subasta o de contratación directa de suministros para un ente público.

b) *Resoluciones de aprobación*.

c) *Resoluciones de concesión*, que son aquellas en las que la Administración pública, con independencia de un derecho preexistente, confiere a una persona privada, física o jurídica, facultades o capacidades particulares, transfiriéndole alguno o algunos de los poderes que, por su propia naturaleza, son competencia de la misma Administración.

d) *Resoluciones de admisión*. Así, por ejemplo, la inscripción de determinadas personas en las relaciones

de suministro de medicamentos gratuitos.

e) *Resoluciones de nombramiento*, utilizados para destinar a una oficina pública a un ciudadano privado después del cumplimiento, por parte de éste, de determinadas formalidades y requisitos. Un ejemplo sería el del nombramiento de los consejeros de administración de determinados entes públicos, al igual que el nombramiento de alcaldes y miembros de la Junta municipal.

f) *Resoluciones de dispensa*, que contemplan el caso de la exoneración de una obligación general, prevista en la ley, respecto de determinados individuos o categorías de individuos o, igualmente, la exención de la observancia de una forma prohibitiva.

En cuanto al segundo grupo de resoluciones (las que crean obligaciones a cargo de los ciudadanos) pueden distinguirse las siguientes:

a) *Resoluciones que conllevan una orden*, bien sea obligando a los ciudadanos a hacer una cosa determinada o prohibiéndoles una cierta actividad.

b) *Resoluciones de expropiación*: establecen limitaciones a la libre disposición de la propiedad o imponen servidumbres sobre predios privados.

c) *Resoluciones imponiendo sanciones disciplinarias*, pueden referirse a funcionarios públicos por faltar a su deber o a cualquier individuo por contravenir una determinada norma legal.

El artículo tiene un breve comentario de Armando Ciralli.—A. S. A.

SILVERA, VÍCTOR: *La publicité des vacances d'emplois publics*. «Droit Administratif». Febrero 1968; pp. 94-7.

El acceso a la función pública está dominado por el principio de igualdad de los ciudadanos, proclamado por el artículo 10 de la Declaración de derechos del hombre. La jurisprudencia del Consejo de Estado vela por el estricto cumplimiento de este principio, tanto al ingresar en el servicio público como en el posterior desempeño de la carrera. Para que esta igualdad de posibilidades sea efectiva es preciso que conozcan todos los candidatos las vacantes existentes y de aquí la obligación de la publicidad de las mismas. El estudio de esta cuestión conduce a determinar:

- El campo de aplicación de la obligación.
- Los límites de las derogaciones legales.
- Las diversas modalidades de la publicidad de vacantes.

En cuanto al primer punto, resultando la obligación de publicidad de una disposición expresa del estatuto general de funcionarios, su campo de aplicación debería coincidir con el de dicho estatuto. Sin embargo, esta solución no se puede admitir de una forma general, pues con ella se enfrentan los cuerpos con estatuto derogatorio. A este respecto se han mantenido dos tesis. La primera tiende a admitir de una forma genérica la aplicación del estatuto general de los cuerpos dotados de estatutos particulares derogatorios. La segunda, por la cual se inclina el autor, tiende a ver en el principio

de igualdad de acceso a los empleos públicos la obligación de la publicidad de vacantes, sean regidos o no los empleos en cuestión por el estatuto general o por uno particular.

En relación con los límites de las derogaciones hay que tener presente que en aquellos cuerpos no susceptibles de estatuto particular, la derogación de la publicidad de vacantes no es posible si no es mediante una disposición legislativa, derogando el artículo 49 del estatuto general de funcionarios, y que para los demás cuerpos dicha derogación puede ser realizada por vía reglamentaria en los estatutos particulares en las condiciones de fondo y forma exigidas por el último párrafo del artículo tres del estatuto general.

Respecto a las diversas modalidades de la publicidad de vacantes la jurisprudencia no exige que dicha publicidad se haga obligatoriamente en el «Diario Oficial». Las administraciones pueden recurrir a todos los medios de que disponen para dar conocimiento de las vacantes al personal interesado.

La obligación de dar publicidad a las vacantes plantea problemas jurídicos delicados y, si bien es respetado en muchos casos, no ocurre así con ciertos cuerpos de alto nivel.

Una circular del primer ministro organiza, a título experimental, el procedimiento siguiente:

- Cada dirección de personal dirigirá trimestralmente a la Dirección General de la Función Pública la lista de empleos a cubrir.
- La dirección de la función pública asegurará la publicidad que estime necesaria en cada caso.

— Los candidatos se lo harán saber a su dirección de personal, para que ésta transmita a su vez la candidatura a la dirección de personal del Ministerio del cual depende el empleo y a la dirección de la función pública.

Por último, concluye su artículo Silvera recogiendo una frase de Georges Vedel: «No hagamos del derecho una moral total; no se puede tener tales ambiciones. Sin embargo, es una excelente higiene social: aceptándolo así se adquieren mayores posibilidades de resistir a las epidemias y a las crisis».—F. R. L.-D.

