

RESUMEN DE REVISTAS

05

MORAD, J.: *Les accidents du travail dans les services publics*. «Revue Administrative», enero-febrero 1969, pp. 31-36.

El trato característico del régimen de accidentes de trabajo en los servicios públicos tiene su particularismo desde los orígenes hasta nuestros días, si antes esto era un título de nobleza, hoy día no es más que una supervivencia desfasada y sin gran razón de ser.

Los accidentes del trabajo en los servicios públicos fueron los primeros

que atrayeron la atención del legislador y del juez. El primer riesgo profesional garantizado por la ley fue el del soldado, y en lo que concierne a los funcionarios civiles, la primera ley estableciendo un sistema relativamente elaborado data del 9 de junio de 1853.

La razón de ser de esta atención puede cifrarse en el deseo de asegurar y garantizar la carrera a los funcionarios públicos a causa de la naturaleza especial de su actividad, exclusivamente consagrada a la marcha del servicio público, y que las

coloca en una posición al margen de la de los otros trabajadores. Las actividades de ciertas empresas del Estado son especialmente peligrosas, y los riesgos de accidentes de trabajo más numerosos y graves que en las empresas del sector privado.

En la hora actual, la autonomía y el particularismo de esta materia subsisten y son una fuente de numerosos problemas planteados por la elección entre los diferentes regímenes de protección existentes y por los diversos modos de indemnización.

El régimen de accidentes de trabajo en los servicios públicos está marcado por la distinción entre la legislación de las pensiones civiles y militares del Estado y la legislación de Derecho común de los accidentes de trabajo. Cuando ninguno de estos dos regímenes legales sea susceptible de aplicarse la indemnización del daño será apreciada por el juez según el Derecho común de la responsabilidad administrativa. El régimen de las pensiones es el régimen ordinario de la Función pública, los otros sistemas rellenan los vacíos dejados por él, tratándose de colaboradores del servicio público, cuyo estatuto se aleja más o menos del de la Función pública.—F. S. J.

LEMASURIER, J.: *A propos du service des Postes et Télécommunications*. «Droit Administratif», marzo 1969, pp. 139-156.

El 24 de junio de 1968 el Tribunal de Conflictos, abandonando la competencia del juez de primera instancia, para estatuir en el contencioso el abono del teléfono, no ha dudado en reconocer la naturaleza adminis-

trativa del servicio de correos y telecomunicaciones.

La jurisprudencia tradicional fijaba la competencia judicial por tres razones:

- Desde el principio, los cánones telefónicos han sido asimilados por los jueces y la doctrina a las tasas y contribuciones indirectas.
- La jurisprudencia consideró el abono del teléfono, por confusión de vocabulario, con el abono de ciertos servicios públicos industriales y comerciales como un contrato que fijaba las obligaciones recíprocas entre el Estado y el abonado.
- El contencioso de los abonos al teléfono constituye un bloque de competencia, ligado de cualquier suerte al bloque más vasto del contencioso judicial de las contribuciones indirectas.

Esta decisión jurisprudencial afecta, también, a la distinción entre servicios públicos administrativos, servicios industriales y comerciales. Tradicionalmente esta distinción reposa sobre dos criterios:

- El primero, concerniente al objeto del servicio: esto conduce a reconocer el carácter industrial y comercial a los servicios cuya actividad es asimilable por naturaleza a aquella de una empresa privada que podría ser regida por los particulares.
- El segundo está regido por las reglas de organización y de gestión, que en los servicios industriales y comerciales son asimilables a las del sector privado.

Cuando los dos criterios se reúnen, se deduce que las relaciones del servicio industrial y comercial, con su personal y los usuarios, dependen del Derecho común.—F. S. J.

JEAN-EMILE REYMOND: *La région et le préfet*. «La Revue Administrative», abril 1969, pp. 157-161.

La regionalización, nos dice J. E. Reymond, tiene un porvenir inmediato. El todopoderoso poder central, deliberadamente ignorante de las consecuencias estrechas de sus decisiones soberanas, proporciona a los franceses la oportunidad, por medio de la consulta popular de 27 de abril de 1969, de poder amenazar libremente un terreno que, hasta ahora, era un dominio de su exclusiva competencia.

El profesor Reymond se declara decidido defensor de la regionalización en la medida en que la vida regional restablecerá los contactos humanos, reanimará el espíritu de iniciativa y dará a los administradores y a los políticos un mayor sentido de la realidad. Sale al paso de los que temen que creando amplias circunscripciones territoriales, éstas lleguen a tener demasiado poder, en detrimento de la unidad nacional; dice que estas grandes regiones están mejor adaptadas que las regiones clásicas para un desarrollo económico óptimo y que no existe peligro ninguno de que la creación de grandes regiones afecte al sentimiento nacional, sino que, por el contrario, éste tomará un nuevo vigor a partir de la vida regional. La nación y el Estado se beneficiarán, pues, de la suma de las fuerzas regionales, pero las

regiones no tendrán una vigorosa salud más que en un cuadro bastante amplio y los límites de las actuales regiones de programa son demasiado estrechos.

Para llegar a ser una realidad territorial con plena capacidad, continúa, la región debe estructurarse como algo diferente al departamento; no es necesario ni conveniente llegar a la supresión del departamento, pero éste sólo puede sobrevivir en el cuadro de una gran región. Sólo ésta le permitiría asegurar a los departamentos el mantenimiento del doble papel, muy importante y muy real, de colectividad intermediaria y de supercolectividad local cerca de los administrados.

Al frente de la región existirá un prefecto, que será, por un lado, el representante del Estado en la región y, por otro, el de la región en el Estado; él preparará las decisiones de la Asamblea regional y las ejecutará. El prefecto departamental no desaparece, sino que queda convertido en una especie de subprefecto, y el departamento, en una circunscripción más o menos útil; las subprefecturas desaparecerán.

Al hablar seriamente de regionalización, continúa el autor, vuelve a plantearse la vieja querrela entre el ejecutivo-elegido y el ejecutivo-nombrado. Expone distintas opiniones al respecto, como son las de M. Michel Debré, del Club Jean Moulin, de M. Yves Durré, de M. Pisani y otros, para terminar afirmando que el poder de los delegados del Estado le viene dado por el doble papel que desempeñan de representantes del Estado y de representantes de las colectividades locales, y que sería peligroso para la unidad nacional enfrentar estas dos entidades, como

lo sería, también, repartir el territorio entre poderosos señores de todos los colores políticos.—J. F. J.

MARTÍN OVIEDO, JOSÉ MARÍA: *La decadencia de la regla «solve et repete» y la doctrina del Consejo de Estado*. «RAP» núm. 58, enero-abril 1969, pp. 149-167.

La necesidad del previo pago para poder entablar ciertas reclamaciones en vía gubernativa o contenciosa surgió, en la mayoría de los países, hacia mediados del siglo pasado, cuando cada uno de ellos iba logrando el perfeccionamiento institucional de su respectivo «régimen administrativo». No obstante, el esplendor de esta regla no ha sido duradero, y ya desde hace años se pide la supresión de aquélla por considerarla, en palabras de Uckmar, «una institución cuyo único fundamento es un privilegio opresivo en favor del fisco, que constituye un verdadero caso de denegación de justicia».

El profesor Martín Oviedo analiza en este trabajo las fundamentaciones que, bien en su defensa, bien para su crítica, se han ofrecido a propósito de la regla *solve et repete*.

En el Derecho español el requisito del previo pago viene establecido, con carácter peculiar y general, por el artículo 57, 2, e), de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956. De este precepto legal, la jurisdicción adopta varias posturas para su interpretación.

1. A esta exigencia del *solve et repete* se la califica como un requisito esencial, inexcusable, e imprescindible para recurrir. En otras oca-

siones, no duda la jurisprudencia, incluso, en hablar de obstáculo al libre acceso de los particulares a la vía jurisdiccional contenciosa.

2. En congruencia con lo anterior, unánime doctrina legal ha reiterado que esta regla debe ser objeto de interpretación restrictiva.

3. Con anterioridad a la ley de 1956, la jurisprudencia se había extendido en la mención de los casos concretos en que procedía aplicar la regla. Ante la consideración que el requisito de previo pago recibe en dicha ley, se ha abierto una ligera divergencia entre las salas 3 y 4 de nuestro Tribunal Supremo. En tanto que la primera de ellas sigue considerando que la regla tiene carácter general, la segunda estima que el previo pago ya no deriva de la ley jurisdiccional, sino que será exigible sólo cuando así proceda con arreglo a otras leyes.

4. Frente a la jurisprudencia anterior a 1956, que no admitía sino el pago en sentido estricto como forma de dar cumplimiento a este requisito, aquélla admite ya, como formas equivalentes o suficientes de pago, la consignación y el depósito.

Respecto a la doctrina científica española, en ésta es prácticamente unánime la repulsa de la regla del previo pago. El autor reduce a tres las bases de dicha actitud crítica, partiendo dos de ellas del derecho establecido (*de iure conditio*), y otra que constituye una conclusión extrapolativa que, eventualmente, puede ser también *de iure condendo*.

Hasta fecha relativamente reciente, el Consejo de Estado no ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de este problema. Sin embargo, algunos años antes se encuentra un

dictamen—que el autor analiza—en el que de modo incidental, se menciona esta regla apuntando para ella un fundamento que parece distar no poco del planteamiento que luego dará al tema el mismo órgano consultivo.—F. S. C.

MICHEL FROMONT: *L'évolution du droit public allemand en 1968. Le problème de l'état de crise.* «Revue de Droit Public et de la Science Politique», marzo-abril 1969, páginas 197-225.

Este trabajo, que constituye la primera parte de un estudio más amplio sobre Derecho público alemán, será completado por una segunda particularmente consagrada a una presentación sistemática de las principales modificaciones sufridas en 1968 por el Derecho constitucional y el Derecho administrativo alemán.

Comienza el autor dándonos una visión histórica del problema del estado de crisis entre 1949 y 1968. El problema es esquivado en 1949, pero el rearme alemán de finales de 1954 pone la cuestión sobre el tapete, aun cuando no sirve de argumento a los partidarios de una legislación sobre el estado de crisis más que a partir de 1960. De 1961 a 1965 la cuestión opone a los dos grandes partidos y el proyecto gubernamental sobre el estado de crisis, a pesar de haber sufrido numerosas modificaciones para atraerse votos y lograr la necesaria mayoría de dos tercios, no la consigue; sin embargo, el Gobierno consigue que por mayoría simple se aprueben una serie de leyes, cuya constitucionalidad es dudosa, que le permiten que, en cierta medida, la

materia quede reglamentada. Por último, la «gran coalición» entre cristianodemócratas y socialdemócratas permite que se adopten una serie de disposiciones constitucionales sobre el estado de crisis, que culminan con la aprobación por el Parlamento de la ley de 30 de mayo de 1968, bajo cuya inspiración son modificadas y promulgadas de nuevo una serie de leyes sobre dicha materia, y se adoptan otras muy importantes, como la de 9 de julio de 1968 (sobre la protección en caso de catástrofe) y la de 13 de agosto de 1968 (sobre la limitación del secreto de correspondencia por carta y por teléfono).

En un segundo capítulo se estudia cuál es la protección del Estado en un período normal. Ya la Constitución de 1949 había previsto una serie de medidas gubernamentales y jurisdiccionales que podían ser tomadas para proteger al Estado, pero en 1968 el Parlamento acepta que el Gobierno pueda establecer limitaciones más fuertes, en aras de preservar la seguridad interior o exterior del Estado; ciertas libertades fundamentales, como son el secreto de la correspondencia, la libertad de ir y venir y la libertad de ejercer la profesión que cada uno elija, sufren grandes limitaciones.

El capítulo siguiente estudia el régimen de crisis interiores, en el que la ley ha debido distinguir entre el caso en que se produzca una catástrofe o un siniestro grave, en los que la Constitución se rehúsa a que ciertas libertades sean restringidas (puesto que deben bastar las medidas de policía corriente) y los casos de crisis política interna (estado de crisis interior *stricto sensu*), en que, una vez declarado el estado de crisis, se permite la adopción de una serie de

medidas restrictivas de ciertas libertades fundamentales.

Por último, el capítulo IV trata sobre el régimen de crisis externas. La Constitución de 1968 distingue dos tipos de crisis exterior: el estado de tensión y el estado de defensa. La declaración por el Bundestag de estado de tensión o de defensa provoca la adopción de una serie de medidas, algunas de las cuales pueden aplicarse a ambas situaciones, en tanto que otras sólo se aplicarán cuando se haya declarado el estado de defensa. En cuanto a las primeras, se fija en el empleo de las fuerzas armadas, la adopción de medidas restrictivas de libertades públicas (desplazamiento de la población, medidas de movilización económica tendentes a asegurar la economía y los transportes, movilización de trabajadores, etc.) y la adopción de medidas que afectan al derecho de huelga. Si lo que se declara es el estado de defensa, son los tres grandes principios de la ley Fundamental—el federalismo, el parlamentarismo y el liberalismo—los que sufren grandes atentados.—J. F. J.

VUCUSA, RICCARDO: *Commenti e riserva in merito al disegno di legge sulla «Riforma Tributaria»*. «L'Amministrazione Italiana», enero 1969, pp. 14-20.

El proyecto de ley sobre «Delegación legislativa al Gobierno de la República para una reforma tributaria» modifica revolucionariamente, a salvo de la labor parlamentaria sobre el texto, todo el sistema tributario italiano, tanto en lo concerniente a la imposición directa como

en el campo de los impuestos indirectos.

Fundamentalmente, afecta a las haciendas locales que se encuentran en una doble crisis; de la que son manifestaciones el crónico déficit presupuestario y la inadecuación de los ingresos y los gastos de los entes locales en relación con sus fuentes de financiación. Por ello, el proyecto no se limita, respecto de las «finanzas locales», a los aspectos tributarios, sino que revisa todo el sistema hacendístico, comprendiendo en su ámbito de reforma la propia estructura del presupuesto y las relaciones financieras existentes entre los entes locales y el Estado, si bien dentro siempre del marco señalado por la autonomía local.

Seguidamente hace referencia el autor a los problemas de la justicia de las cargas fiscales y al empleo que, por parte de los entes locales, debe darse a las cantidades recaudadas. En este punto recuerda la tradicional insuficiencia financiera de los entes territoriales para atender las tan amplias funciones que el desarrollo económico y social de nuestro tiempo demanda de los poderes públicos. Especial atención se dedica a subrayar el hecho de que es precisa una coordinación entre las cargas fiscales estatales y las de los entes locales, ya que «único es el ciudadano contribuyente y única, igualmente, la renta o ingresos sobre los que inciden ambas haciendas».

Enumera también las líneas maestras que deben inspirar una reforma orgánica de la hacienda local, entre las que señalaremos las siguientes:

- Transferencia al Estado de todas las cargas soportadas en la actualidad por los entes locales

y que son de evidente y segura competencia estatal.

- Coparticipación del Estado en el mantenimiento de servicios que, *ratione materiae*, exceden de la esfera de actividad propia de las entidades locales por su proyección social o nacional.
- Observancia del artículo 53 de la Constitución respecto del criterio de progresividad en el sistema tributario.
- Obligación de todos los ciudadanos de concurrir a los gastos públicos según su propia capacidad contributiva.
- Eliminación de evasiones fiscales con una reforma simultánea de los procedimientos judiciales en materia tributaria.

Exige, finalmente, el autor una dinamicidad de los tributos que sea suficiente para asegurar unas fuentes de medios financieros para los entes locales que no estén ligadas vitalmente al erario estatal. Afirma, además, que es preciso llegar a una modernización de la imposición local por eliminación gradual de algunos impuestos, sustituyéndolos por nuevas fuentes de ingresos.

Todo el problema de las haciendas locales debe ser contemplado en el marco total del estatuto jurídico de las entidades territoriales, por lo que, en opinión de Vucusa, la nueva ley municipal y provincial deberá cumplir con determinados requisitos, de los que citamos algunos:

- Reconocimiento de la función primaria de los entes territoriales en el desarrollo económico.
- Actuación de un sistema democrático de los controles de legitimidad y de mérito.
- Reconocimiento de la autonomía de las entidades locales en la determinación de gastos e ingresos, suprimiendo algunos de los absurdos límites existentes en algunos de los gastos obligatorios («obligaciones mínimas»).
- Articulación más democrática de las relaciones entre alcaldes, juntas municipales y consejos comunales.
- Atención especial a la Administración municipal de las grandes ciudades para que se pueda alcanzar un amplio grado de descentralización funcional.—A. S. A.

