

RESUMEN DE REVISTAS

05

MALINGRE, DANIEL: *L'application dans le temps des lois relatives a l'assiette de l'import*. «Droit Administratif». 20 février 1970, pp. 68-74.

Desgraciadamente, la legislación fiscal no está al abrigo de la inestabilidad que caracteriza nuestra época, pues también en esta materia las reformas son constantes.

Las búsqueda de las reglas que gobiernan el modo de establecimiento de un impuesto obedece, sin embargo, a algunos principios necesarios de realizar. El principal es el de la no retroactividad de los textos lega-

les. Ello significa que no se debe aplicar un texto fiscal a una imposición en el que el hecho generador es anterior a la entrada en vigor de este texto. Dicho de otra forma, las reglas que permiten establecer correctamente el asiento del impuesto son únicamente aquéllas en vigor en el momento del hecho generador de la imposición. La determinación del texto aplicable supone, pues, que se haya determinado en el preámbulo el hecho generador del impuesto.

En la segunda parte de este estudio dice el autor que, aunque en principio los textos no tengan alcan-

ce retroactivo, hay casos en que el legislador fiscal les ha dado expresamente dicho sentido. Es por ello por lo que después de haber eliminado las reglas del derecho común, el autor pasa al estudio de las fuentes, las condiciones y las formas de la retroactividad legal.

Como conclusión puede afirmarse que las reglas que gobiernan la aplicación en el tiempo de las leyes relativas al asiento del impuesto, son simples. La dificultad no aparece más que en segundo grado cuando se trata de precisar cuál es el hecho generador de la imposición. En despecho de la evolución del régimen fiscal, las grandes categorías del hecho generador permanecen iguales.—
F. S. C.

MIALET, JEAN: *Les missions d'observation de la vie administrative*. «La Revue Administrative», enero-febrero 1970, París, pp. 16-19.

Durante tres meses, dos misiones de observación han estudiado, en las regiones francesas de Aquitania y Norte las relaciones existentes entre la Administración y los administrados. Sus objetivos, fijados en forma muy concreta, eran los de conseguir información y datos que permitieran mejorar los contactos entre el pueblo francés y los organismos y servicios públicos.

Los jefes de misión recibieron del primer ministro unas instrucciones, simples pero precisas, según las cuales deberían detectar los puntos de oposición existentes entre los servicios públicos y los usuarios (especialmente las empresas privadas), idear soluciones y, de forma amplia, proponer medidas de simplificación en

los procesos administrativos. En cuanto se refiere al método de trabajo se dejaba absoluta libertad a las misiones recomendándoseles, no obstante, «el contacto directo con los usuarios, los funcionarios de los servicios y los representantes locales elegidos por sufragio popular». En lo referente a la composición de ambos grupos se integraban por siete miembros, uno de los cuales pertenecía al sector privado. Formación, nivel jerárquico, edad y carrera eran muy variados e, incluso, en la misión de Aquitania, se integraban tres miembros femeninos.

Los principales puntos de la investigación eran los relativos a las condiciones de recepción e información a los administrados, coordinación de los horarios de atención al público, simplificación de los procedimientos de más común utilización y armonización de los formularios administrativos y las encuestas estadísticas.

Dos datos pueden caracterizar la acción de estas misiones: de una parte, su empirismo y el deseo de tomar contacto con la realidad a través de reuniones con personas procedentes de todos los niveles (servicios administrativos, sindicatos obreros y patronales, Cámara de Comercio, Asociaciones profesionales y familiares, etc.). Junto a este rasgo destaca Mialet el escepticismo observado entre los funcionarios de nivel medio o inferior respecto de las posibles soluciones al problema de los contactos con el público.

Los resultados de ambas misiones se reflejaron en fichas (alrededor de 200); cada una de ellas describía un problema o dificultad existente, analizaba sus causas y, si era posible, proponía soluciones. La materia sobre la que versan las fichas es muy

diversa como demuestra la distribución de las 113 fichas producidas por la misión de la región Norte: 30 sobre Sanidad y Seguridad Social, 17 sobre Justicia, 10 sobre Impuestos, 9 relativas al Ministerio del Interior, 8 sobre Trabajo y empleo, etc.

La explotación de los resultados recogidos por las comisiones ha sido confiada, por el primer ministro, a un órgano especializado que, en un primer momento, ha reagrupado las fichas siguiendo dos criterios: el Departamento ministerial afectado y el grupo social beneficiario de la reforma o solución propuesta. El grupo de trabajo es interministerial, y, por ello, responsable de la coordinación.

En cualquier caso parece obvio que los resultados de toda la operación dependerán, en gran medida, de la acogida que las diversas administraciones centrales hagan a las propuestas seleccionadas.—A. S. A.

SEBERHAGEN, LANCE W.: *What motivates Civil Service employees?*, «Public Personnel Review», enero 1970, pp. 48-50.

El tema de las motivaciones que influyen en el eficaz desempeño de un trabajo, no ha sido objeto de adecuado examen teórico, quizá porque otras cuestiones de la Administración de personal han gozado de mayor capacidad de sugestión para los estudiosos de esta rama. Sin embargo es creciente el interés por el ámbito de estos problemas, y en esta ocasión nos encontramos ante un trabajo que resume las consecuencias que la observación estadística de una experiencia concreta esbozaba.

El objeto de la misma fue constatar la efectividad de la teoría de los

dos factores de motivación, de Frederick Herzberg. Según este autor, satisfacción y descontento en el empleo, no son polos opuestos de un mismo sentimiento, sino independientes. Por tanto, los factores de los que depende la satisfacción (los denominados *motivators*) son asimismo independientes de los que originan el descontento (llamados por el autor *hygiens*). Los primeros, intrínsecos al trabajo, incluyen: la realización del mismo, la progresión, la responsabilidad, y el trabajo en sí. Los segundos, extrínsecos, son principalmente: la colaboración, las relaciones humanas, la supervisión, la seguridad y las condiciones del trabajo.

La experiencia, centrada en una administración municipal en la que prestaban sus servicios 2.500 personas, tuvo por objeto sondear los tres niveles de empleo—administrativos, técnicos y supervisores—en que aquéllos se estructuraban.

Los resultados de la encuesta mostraron que la tesis de Herzberg es exacta solamente en parte. En cuanto al nivel de empleo y la edad, aumentan, los *motivators* e *hygiens* actúan independientemente. Por contra, frente a la opinión de Herzberg, la progresión actúa como factor de descontento y la colaboración como factor de satisfacción. En definitiva, los *motivators* se mostraron siempre como fuente principal de satisfacción, pero en el conjunto de los *hygiens* no se da esta polarización de los factores, sino que éstos actúan en ambos sentidos.

Las consecuencias que Seberhagen deriva son las siguientes. En conjunto el estudio demostró que las motivaciones de los empleados públicos son las mismas que las sentidas en el campo de las empresas industriales por el personal de las mismas, y

sorprendentemente se puso de manifiesto que los empleados públicos encuentran la mayor satisfacción de su empleo en el propio trabajo.

Es por esto que se propugna entre otras medidas: su traspaso de responsabilidad a los subordinados por parte de los supervisores, por cuanto que el trabajo así desempeñado produce el sentimiento de la propia gestión, lo que es fundamento de altos niveles de motivación. Por otra parte, se hace preciso replantear el procedimiento de selección de personal, para dar mayor trascendencia a la realización efectiva del trabajo que la eventual idoneidad para desempeñarlo que es en definitiva lo que un examen pone de manifiesto. Y crear un clima general apto para la promoción y la creatividad, como objetivo final.—J. M. S.

SAVIGNAT, REMI: *L'intervention forcée*. «Revista de Derecho Público y de Ciencia Política en Francia y en el Extranjero», enero-febrero 1970, París, pp. 1-43.

En el procedimiento administrativo francés, intervención forzosa es la fase en la que una parte con un debate contencioso solicita del juez la intervención de un tercero en la instancia, para obtener una condena contra él o tomar condición de oponible en el juicio.

Hay un enfoque claro en la obra, al enfrentarnos esta institución jurídica, ¿qué es? Indudablemente tiene carácter complejo, adoptando formas diferentes según el objeto que persiga la demanda, que bien puede ser la condena del tercero en razón de una obligación general, o en virtud de una obligación particular de garantía, o bien la extensión del efecto relativo.

Esta complejidad no está refinada con una cohesión externa suficiente para distinguirla de otras instancias del procedimiento, junto a una homogeneidad interna, que reagrupa las diferentes formas.

La diferencia de las otras fases de procedimiento en general por sus efectos; pues mientras aquélla realiza una extensión de la instancia, enjuiciándola en los dos aspectos subjetivo (las partes litigantes) y objetivo, las otras instancias sólo miran al punto objetivo.

Sin duda, toda fase conlleva problemas, más los de una intervención forzosa son específicos, desde el punto de que no sólo afectan la cuestión de la buena marcha del proceso, sino concierne también a los derechos del tercero.

La escasez de textos legales en esta materia, fuerza a la jurisprudencia a elaborar soluciones, que concilien intereses. Y a estas soluciones se las escoge como objeto de estudio, clasificadas en dos partes:

1. La iniciativa en la intervención forzosa: el procedimiento de su puesta en marcha.

2. La intervención forzosa.

La iniciativa para un ejercicio, bien puede partir de parte interesada, o de oficio por el juez, pero es a título excepcional.

Es un derecho de las partes, del que no puede desprenderse, ni el tercero requerido, ni obligar a renunciar al requirente; y según sea la cualidad de la parte que requiere—demandante o demandado—se llamará puesta en causa o medio de garantía, respectivamente.

Ese derecho de la parte, está condicionado a que la oportunidad de la demanda se reconozca por el juez;

se le califica de competencia concurrente entre la parte y el juez. Pero es mera formalidad, que atiende al hecho de que se ordene por el juez.

En donde éste actúa de oficio, y en ello señala la generalidad de la otra vía, es en materia de Seguridad Social.

Por otro lado, la protección de los derechos del tercero es esencial; no olvidemos que éste actúa contra su voluntad, y en momento no elegido por él. Se fijarán sus derechos en consonancia con la libertad de las partes y la salvaguarda de los intereses del tercero que interviene, a fin de que éste ostente medios no excesivos. Así se le protege en el proceso, y después de él, asegurándole la vía de recursos.

El fundamento de tales derechos, descansa en su cualidad de parte en la instancia, que, a su vez, se determina por: Ser llamado a personarse y hacerlo efectivo. El primero, de ser llamado a la instancia, es fundamental, pues condiciona el ejercicio de los demás derechos; los concernientes a la información y a la prueba:

a) Por derecho de información hay que entender: 1.º derecho a ser informado a través de la notificación de la petición; 2.º también el derecho de informar él mismo; que en contraste notable con el tercero voluntario, sus conclusiones no han de ser agregaciones a las de las partes, sino independientes, y 3.º es el derecho a exigir del órgano competente, en este caso el juez que conoce del asunto, las medidas y disposiciones generales de instrucción.

b) No hay diferencia con las otras partes, en lo referente al derecho a la prueba, tanto en lo que concierne a la designación de peritos—que en

litigios poco importantes será un único perito, y en los demás será un experto designado por cada parte, incluso por el tercero forzoso como en las exigencias y requisitos de comunicación de lugar, fecha y hora de la práctica de la prueba.

Finalmente, podemos reseñar el derecho a apelar, que sin ser la única vía de recurso, si es la más importante. Este Derecho de apelación es consecuencia del principio de la disponibilidad de ser atacado directamente en primera y última instancia; aunque excepcionalmente el Consejo de Estado puede ordenar de oficio una intervención forzosa por primera vez en causa de apelación, en cambio, el derecho de las partes a solicitarla se limita a la primera instancia, porque las conclusiones dirigidas contra tercero constituyen una demanda nueva. El resultado de todo ello es el principio de «inadmisibilidad en apelación de toda demanda nueva». Pero esta regla sólo se justifica, si se garantiza la doble instancia.

El fundamento para ejercitar tal derecho descansa en que si justifica el tercero sus derechos a defenderse en instancia primera, consigue derecho al prolongamiento de la misma, con base legal en el artículo 57 de la Ley de 22 de julio de 1889, que dispone «que toda parte presente en una instancia, o que haya sido regularmente citada... puede, en el plazo de dos meses, interponer recurso de apelación ante el Consejo de Estado de todo juicio celebrado en esa instancia».

Ese recurso de apelación podrá estructurarse, no sólo sobre defectos de forma, sino también en cuanto al fondo; y no sólo de las decisiones preparatorias, sino también del propio proceso.—D. R. H.

PICCARDI, LEOPOLDO: *Un problema ancora aperto: I criteri di distinzione degli enti pubblici*, «Rivista Amministrativa», febrero, 1970, Roma, pp. 102-106.

En una primera fase de la elaboración doctrinal, los criterios de distinción de los entes públicos se centraban sobre dos elementos: los fines institucionales y el control estatal sobre los entes. De acuerdo con esta tesis, ente público sería todo aquel que tiene como objeto la realización de fines públicos y al que el Estado sometía a un determinado control que podrá variar de acuerdo con las distintas posibilidades y formas que dicho control puede revestir en el ordenamiento jurídico italiano. La reelaboración del concepto condujo a una revisión que rechazaba el primer criterio por considerarlo tautológico al definir como «públicos» los entes que se proponían fines «públicos». Junto a este argumento se planteaba, respecto de la conceptualización como públicos de los fines, la misma dificultad encontrada al atribuir naturaleza pública a los entes. Además el criterio del control no puede reputarse suficiente desde el punto en que el Estado ejerce vigilancia sobre entidades cuyo carácter privado no puede, verosímelmente, ser puesto en duda.

La doctrina, seguida por la jurisprudencia, creyó poder dar una respuesta adecuada a estas dificultades buscando un criterio lógico fundamental que formuló como sigue: Serán públicos los entes que persigan un fin que el Estado en un momento histórico y determinado y en un estadio legislativo concreto, reconoce como propio.

Como lógica consecuencia y con-

firmación de este reconocimiento aparecen otros elementos entre los que pueden señalarse los siguientes: disposiciones que garanticen la continuidad de las funciones del ente, controles de la adecuación de la actuación a los fines institucionales, subvenciones o aportaciones económicas con cargo al gasto público, presencia de representantes del Estado en los órganos de administración del ente, etc.

Piccardi estima que esta construcción teórica es susceptible de graves objeciones y dificultades en su formulación primaria y, sobre todo, en cuanto carece de actualización respecto de la evolución sufrida por los ordenamientos legales italianos. A su juicio se cae en un doble error. En primer lugar, se razona como si existiese una norma o un principio general en el ordenamiento al amparo del cual se reconoce naturaleza pública a un ente cuando concurren en él determinadas circunstancias. Tal norma o principio no existe en el ordenamiento jurídico italiano. Sin embargo, el reconocimiento o atribución de naturaleza pública se verifica siempre a través de una norma que puede ser específica (para un ente singular) o reguladora de una categoría de entes (por ejemplo, instituciones públicas de asistencia y beneficencia).

El segundo error en que se incurre, a juicio del autor es aún más grave, ya que ni la doctrina ni la jurisprudencia han prestado suficiente atención al problema de la jerarquía normativa de la disposición que, a través de un procedimiento más o menos complejo, otorga el reconocimiento de la naturaleza pública de un ente. Finalmente apunta Piccardi la posible colisión entre las nor-

mas que habilitan al Gobierno a otorgar el carácter público a un ente, en uso de su poder reglamentario de organización, y la Constitución italiana, con su consecuencia de ilegitimidad constitucional.

En resumen, puede extraerse la siguiente conclusión: los criterios utilizados comúnmente por la doctrina y la jurisprudencia para distinguir a los entes públicos son criterios interpretativos de una norma legal, general o especial, en ausencia de la cual no se plantea el problema del carácter público de un ente. Además, y respecto de dicha norma legal, se pueden plantear problemas de legitimidad constitucional, derivados de los límites que al legislador impone la Constitución, entre los que deben subrayarse, especialmente, para los entes con base asociativa, los derivados del derecho de asociación.—A. S. A.

ROEHRSEN, GUGLIELMO: *L'assetto degli enti ospedalieri*, «Rivista Amministrativa», febrero 1970, Roma, pp. 89-101.

El autor finaliza con este trabajo una revisión profunda sobre la reforma hospitalaria que se ha producido en Italia. Tras haber examinado, en un artículo anterior, los precedentes legislativos y los criterios fundamentales de la reforma de 1968 en la que se establecen los órganos y funciones del sistema sanitario nacional, las características de la institución hospitalaria y sus modificaciones, se analizan aquí los problemas relativos a la organización de los entes hospitalarios, sus aspectos financieros, los controles que sobre los mismos se ejercen. Por último, se relaciona la reforma sanitaria con la

Constitución y se concluye el trabajo con unas consideraciones de conjunto sobre la nueva normativa.

La estructura del hospital se articula sobre cuatro órganos principales: el Consejo de Administración, el presidente, el colegio de profesionales sanitarios y el colegio de supervisores. Junto a estos órganos, y en el plano de la ejecución, se encuentran el director sanitario y el director administrativo. En una etapa transitoria también el cargo de superintendente.

Respecto del Consejo de Administración puede precisarse que su composición numérica varía según la importancia del hospital, según se trate de un ente provincial, regional o comprensivo de varios hospitales de zona. La representación mayoritaria, en gran número de casos, proviene de los consejos locales elegidos por sufragio, lo que presupone una politización excesiva, en opinión de algunos autores. El presidente es elegido por el consejo entre sus propios miembros y tiene todas las facultades clásicas del órgano individual cuya autoridad emana de un órgano colegiado.

La actuación del colegio de profesionales sanitarios incide en los aspectos técnicos de la actividad del ente hospitalario y quiere representar la aportación de los especialistas a la vida y funcionamiento de las instituciones. El colegio de supervisores, por su parte, constituye una auténtica novedad como regla general ya que existía un órgano similar en algunas entidades hospitalarias, generalmente en instituciones de previsión. Está compuesto por representantes de tres Ministerios y de la Región. El problema planteado respecto a este órgano es el de si sus

componentes deben ser técnicos (funcionarios) o políticos. Roehrssen se manifiesta partidario de los técnicos ya que, dice, sus funciones de supervisión no pueden considerarse políticas.

En lo relativo a los aspectos financieros de la ley de 1968, los contempla desde una doble vertiente: el paso de un sistema antiguo a uno nuevo y el futuro económico de los entes hospitalarios, bien sean éstos procedentes del antiguo régimen o de nueva creación. La idea de la norma en el campo financiero es instaurar el criterio de la autofinanciación, lo que en opinión del autor es poco realista y arriesga el fracaso de la reforma sanitaria.

En cuanto se refiere a los controles se ha implantado un complicado sistema ya que la Ley ha previsto tres distintos tipos de control: el del Estado, el de la Región y, por fin, el de un órgano perteneciente al propio ente hospitalario pero cuyos miembros se designan por el Estado y la Región. Este último es el anteriormente citado «colegio de supervisores».

Las relaciones entre reforma sanitaria y Constitución se plantean en el terreno de la legitimidad constitucional de la Ley de 1968 por cuanto atañen a las relaciones entre el Estado y las Regiones. El criterio legal es distinguir entre Regiones con estatuto ordinario, que poseen potestad legislativa y administrativa dentro de los límites establecidos por leyes-cuadro estatales, y Regiones con autonomía especial, a las que la Ley (artículo 67) exonera del sometimiento uniforme a la normativa si gozan de potestad legislativa primaria en materia de sanidad. En cualquier caso, respecto a las Regiones con estatuto ordinario, queda pendiente el problema de si la Ley de Reforma sanitaria de 1968, es, o no, una ley-cuadro.

Las consideraciones finales subrayan las evidentes aportaciones introducidas por la Ley reformadora reservándose Roehrssen su opinión respecto de la adecuación de los medios previstos por el legislador a la importancia real del tema regulado.—A. S. A.