

## RESUMEN DE REVISTAS

05

MARX, F. G.: *Grande-Bretagne. Un important arrêt de la Chambre des Lords sur la responsabilité de la puissance publique.* «Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'étranger», septiembre-octubre 1970, pp. 1105.

La presente crónica, al hilo de la problemática de la responsabilidad de la Administración Pública, pone de manifiesto el progresivo acercamiento que se produce entre los ámbitos del régimen administrativo y el sistema inglés del «rule of law». Es largo el trayecto realizado hasta la actual eclosión de obras, recientemente aparecidas, y cuyos títulos son

altamente significativos («Constitutional and Administrative Law», de Lawson y Bentley; «Administrative Law», de Garner; «A source book of Administrative law», de Yardley) desde que Dicey pronunciara estas palabras: «La fraseología jurídica inglesa no encuentra equivalente para la expresión Derecho administrativo, lo que es muy significativo, porque esta ausencia del vocablo equivalente proviene de que sustancialmente no reconocemos en sí mismo el objeto».

Si bien es cierto que en Inglaterra no se ha desarrollado un cuerpo jurídico completamente diferente e independiente del Derecho civil, los ingleses han acabado por reconocer

que de hecho tienen una multiplicidad de jurisdicciones administrativas de especie diversa y que no han podido escapar a esta evolución del mundo moderno que exige que sobre el plano jurídico, las relaciones entre los individuos y la Administración tengan tendencia a predominar sobre las relaciones entre los individuos. Los jueces y juristas ingleses no han tenido más remedio que pronunciarse sobre los problemas que estas relaciones plantean, bien que los progresos hacia nuevas vías sean mínimos por cuanto que el juez inglés se encuentra ligado al tiempo por el Derecho escrito y por los precedentes judiciales.

Es principio tradicional del Derecho inglés el de la no responsabilidad del rey—*The King can do not wrong*—, que en lo político facilita el juego de los poderes, pero que en lo jurídico y en lo referente a la responsabilidad del poder público produce consecuencias absurdas por la imposibilidad de que la Administración, cubierta de modo ficticio por el privilegio de la Corona, no pueda ser llevada ante los tribunales. En el siglo XIX se admite un procedimiento en virtud de la «*Petition of rights*» que permite que la Corona se someta a la jurisdicción de los tribunales en materia de responsabilidad contractual. Pero es preciso llegar al «*Crown Procceding Act*» de 1948 para que el Estado pueda ser demandado en virtud de responsabilidad por causa de delito o cuasidelito, aunque únicamente responde la Administración por acción u omisión de uno de sus agentes, si el acto u omisión no hubiera podido normalmente abrir una acción directa contra este agente. En suma, únicamente será responsable la Corona en el caso en que

la aplicación de un acto hubiera podido imponer a un simple sujeto de S. M. una responsabilidad tal. Ahora bien, bajo el régimen del Common Law un individuo no será responsable de actos dañosos más que si existe entre este individuo y el que sufrió el daño una relación jurídica que el Derecho inglés denomina «*a duty of care*» (un deber de cuidado o vigilancia).

El caso examinado se refiere a los siguientes hechos: la responsabilidad de la Administración por los actos dañosos cometidos por un grupo de detenidos, evadidos de un establecimiento de reeducación vigilada bajo la inspección de tres agentes del Ministerio del Interior. La sociedad perjudicada, la Dorset Jacht Company Limited, demandó al Ministerio del Interior por daños y perjuicios. El caso llegó en casación ante la Cámara de los Lores en virtud de la cuestión prejudicial de si el Ministerio del Interior o sus agentes tenían con respecto al demandante una «*duty of care*».

El problema estribaba en si los daños se habían producido como consecuencia de la negligencia de los agentes—dormían en lugar de prestar vigilancia—, ya que en virtud de ella, se habían evadido los detenidos, y producido daños en el navío propiedad de la sociedad demandante.

El Ministerio del Interior adujo que los guardianes del establecimiento no tenían, respecto a los particulares, ninguna obligación («*duty of care*») de impedir a los detenidos la causación de daños materiales con posterioridad a su evasión. En apoyo de esta tesis se argumentaba: a) la ausencia de precedente; b) la irresponsabilidad de una persona por los actos dañosos de otra que tiene ple-

na capacidad, y no siendo su agente o servidor; c) el orden público exigía la irresponsabilidad de los agentes.

En su contra, lord Reid manifestó: a) la obligación de reparar no es debida a la responsabilidad por los actos cometidos por los detenidos evadidos, sino responsabilidad por el daño causado con motivo de la negligencia de los guardianes que no podían desconocer que su negligencia será probablemente la causa de un daño de esta especie: b) la única cuestión era la naturaleza de la causalidad. Según lord Reid, el que este acto dañoso de unos sucesos se produjera era cuestión que debían haber previsto los guardianes: no sólo era una consecuencia previsible, sino la probable y natural. c) Respecto del tercer argumento, se contraargumenta lo siguiente: la cuestión de base era la de quién debía soportar la pérdida causada por la negligencia, y en verdad no se puede argumentar ninguna razón de orden público para acordar la inmunidad de un Departamento ministerial.

La crónica reseñada pone de manifiesto cómo Inglaterra, a la par que en otros campos, va perdiendo paulatinamente en el ámbito jurídico su tradicional aislamiento.—J. M. S.

BOWEN REES, I.: *Local Government on Switzerland*. «Public Administration», invierno 1969; pp. 421-449.

Suiza es probablemente el país más fragmentado de Europa, no sólo por causa de las «unidades de poder», sino por causa del poder ejercido por cada «unidad». Su población de siete millones y medio de habitantes se encuentra distribuida en 25 regiones, 93 distritos rurales y 188 ciudades.

El sistema suizo de régimen local está constituido, pues, por esos 25 cantones.

Y así comienza el autor a hacer resaltar las diferencias entre el régimen local en Suiza y el régimen local en el Reino Unido, enfoque desde el que relata su artículo sobre dicho tema.

Los cantones, como unidad importante en el sistema suizo, son objeto de estudio, resaltándose lo difícil que resulta investigar su contenido. De una parte nos encontramos con el alto grado de descentralización y democracia directa, en dicho sistema; y de otra, con problemas semejantes a los vistos en el Reino Unido: expansión de las ciudades, despoblación del campo, etc. Pero el régimen de un cantón no es un régimen local, nos dice el articulista. Suiza es una Federación y cada gobierno cantonal es un «Gobierno Estatal». El *Status* y el poder de un cantón suizo es tan importante y amplio que le convierte en un estado soberano con su ciudadanía, su lengua, su religión... De ahí las diferencias tan notables con el régimen local estudiado en Inglaterra, máxime por lo que respecta a las relaciones entre el poder central y el local en Suiza. Ni fue posible reformar la Constitución en 1967 para lograr una planificación económica, ni fue posible tampoco una dirección única a todos los cantones en materia de conservación de riquezas naturales, ni de inversión política, porque cada ciudadano lo es antes de su cantón que de la Federación Helvética.

La importancia, pues, del poder local es tan grande en Suiza, a diferencia del Reino Unido, que no se puede conocer bien la estabilidad y

seguridad de cada unidad cantonal sin conocer su estructura interna.

Y a ello va el autor. Tenemos, por ejemplo, el cantón de Graubünden (de Grisons), típicamente poco representativo y uno de los últimos unidos a la Federación. Tiene tres lenguas oficiales (romance, italiano, alemán), con una población de 147.000 personas. Su Gran Consejo lo forma el *Grosser Rat*, compuesto de 113 miembros, con funciones legislativas y de donde sale el *Kleiner Rat* o pequeño Consejo, gabinete elegido por tres años, formado por un presidente, vicepresidente y cinco ministros. Y ahora pasemos a estudiar los diversos ayuntamientos (comunales) dentro de este cantón.

La autonomía y democracia directa de los ayuntamientos suizos es enorme (en 1966 había 3.095, con un total de 5.429.000 habitantes). Así, el cantón de Graubünden es particularmente pequeño y autónomo. Existen 221 y sólo 34 llegan a tener mil habitantes en su concejo.

Las relaciones entre el ayuntamiento y el cantón no siguen una línea general, pero según el artículo 40 de la Constitución cada ayuntamiento es la autoridad soberana dentro de su territorio con poder para gobernarse. Su constitución y estatutos deben ser rectificadas por el *Kleiner Rat* y éste ejerce su inspección a través de su ministro del Interior, pudiendo acordar la tutela de un determinado ayuntamiento. En Suiza, al igual que en Gales, el sentido de «lo local» es más grande que el de lo nacional y la historia es esencialmente la historia local y no la de los reyes, sino la de los concejales y líderes del pueblo. De ahí que, según todo lo dicho, se vea gran dificultad en Suiza para realizar una

reforma del sistema local, sobre todo en lo concerniente a lograr una disminución de ayuntamientos mediante la fusión.

La reforma de la Constitución tiende a evitar la excesiva fragmentación dentro de los cantones mediante la unión de ayuntamientos demasiado pequeños. Pero no se puede olvidar el fenómeno geográfico y la especial constitución de cada unidad suiza.

Por lo tanto, finaliza el autor, intentar comparar el régimen suizo con el del Reino Unido es tanto como comparar el rey de Arabia Saudí con el rey de Dinamarca. La peculiaridad de Suiza está en cada localidad y se puede decir que Suiza es más que un estado próspero, una sociedad próspera.

Cada pequeña unidad de poder en Suiza es, sin embargo, más grande que una unidad de población semejante en el Reino Unido. Esta es la gran diferencia, la de la descentralización administrativa y funcional, unida al gran amor por lo local que harán siempre difícil cualquier reforma del sistema local suizo y que lo mantienen como único, dentro del continente europeo.—E. R. A.

FORTIER, JEAN CLAUDE: *Le Conseil Supérieur de la Fonction Militaire. «Droit Administratif»* núm. 12, diciembre 1970, pp. 672-684.

El Consejo Superior de la Función Militar, creado en Francia por Ley de 21 de noviembre de 1969, nace en el seno de una controversia cuyas raíces hay que detectar en dos extremos: una concepción tradicional del ejército en base a jerarquía y disciplina, y a su vez el democrático de-

seo de que las relaciones entre el ministro de la Defensa Nacional y los que están bajo sus órdenes puedan mejorar de tal manera que en este campo como en muchos otros de la vida pública haya, según una palabra de moda, «concentración».

En efecto, según los partidarios del ejército tradicional, al soldado, descubriéndose ciudadano, funcionario de seguridad, titular de derechos tanto como de obligaciones y acreedor del Estado a la vez que su servidor, le aoecha el peligro de considerar el nuevo organismo como un instrumento de reivindicación y *contestación*.

Frente a los anteriores, la segunda postura, en esencia, entiende que la Creación del Consejo sólo pretende compensar de alguna manera el estado de inferioridad en que se encuentran los funcionarios militares en activo por la ausencia de los portavoces que para otros funcionarios representan los organismos sindicales.

Los militares están sometidos a numerosas servidumbres propias de su estado. Así, por ejemplo, la afiliación a una organización sindical está prohibida pura y simplemente, pues «si hay grupos profesionales, puede haber una atenuación de la autoridad jerárquica».

Los militares constituyen la única categoría de agentes del Estado que no colaboran por medio de sus representantes en la organización y el funcionamiento del servicio, en la gestión administrativa del personal, o en el ejercicio del poder disciplinario. Pero todo esto influye en él creando un sentimiento de abandono, y este sentimiento influye en su manera de servir.

El Consejo Superior de la Función

Militar se compone de cuarenta miembros militares en activo o retirados; dos funcionarios civiles representan permanentemente, aunque sólo con voz y no voto, a las Administraciones interesadas: Ministerio de Hacienda y Secretariado de Estado en la Función Pública. El sistema de determinación de sus miembros para evitar, por una parte, los peligros que en el seno del ejército podrían crear las prácticas democráticas modernas y, por otra, el sistema odioso de la designación oficial, es «el sorteo».

El Consejo actúa en dos casos: siempre que la autoridad responsable investigue el parecer de los administrados sobre una medida a adoptar; y cuando un miembro del Consejo desee proponer una añadidura, modificación o supresión en las reglamentaciones en vigor.

En cuanto a la naturaleza de sus actividades, el Consejo se configura como órgano, exclusiva y únicamente, consultivo, careciendo en absoluto de facultades jurisdiccionales.—M. A. A. C.

OSSENBÜHL, FRITZ: *Ermessen, Verwaltungspolitik und unbestimmter Rechtsbegriff*. Die Öffentliche Verwaltung, febrero 1970, núm. 3, páginas 84-90.

Ultimamente va experimentando un auge considerable la discusión del problema de la discrecionalidad administrativa. El hecho de que fundamentalmente el principio de la discrecionalidad administrativa nunca ha sido puesto en duda en la constitución de la RFA—aunque haya cambiado de carácter y amplitud—subraya la necesidad imprescindible

del ámbito de valoración y decisión administrativo también en un estado social e industrial de derecho. La teoría de la discrecionalidad administrativa constituye solamente un aspecto de entre tantos de la teoría de las funciones estatales, con la cual comparte el carácter siempre vivo y evolutivo. Nunca debe adoptar una índole puramente dogmática.

Esta introducción sobre el concepto del acto discrecional administrativo abre el estudio de Fritz Ossenbühl que queda dividido en tres partes que corresponden a los problemas principales de la teoría de la discrecionalidad, a saber:

- La legitimidad del acto discrecional en el estado de derecho.
- Su posición dentro del sistema normativo-jurídico, su definición y terminología.
- Las relaciones entre el acto discrecional administrativo, el concepto jurídico indeterminado y el ámbito de la Administración no vinculada.

Estos son los conceptos que Ossenbühl intenta aclarar, tras enfrentarse en cada una de las tres partes de su estudio con las ideas de Rupp, Walter Schmidt y Kellner, respectivamente.

Rupp se basa en dos ideas fundamentales. De una parte, la posibilidad de un ordenamiento jurídico total y perfecto. Exige la vinculación y control completos de la jurisdicción y rechaza rotundamente el principio de la discrecionalidad; de la otra, sin embargo, se apoya en la personalidad del juez, de quien exige independencia moral, objetividad y «autocepticismo». Por la incompatibilidad de ambas ideas, dice Ossenbühl, sus teorías quedan en lo ilusorio.

Schmidt identifica el acto discrecional en su tratamiento con el concepto jurídico indeterminado, reduciéndolo a una decisión absoluta de sólo dos alternativas. Según Ossenbühl, la discreción administrativa no es un acto volitivo en el sentido estricto de la palabra, sino más bien va determinado de antemano por la normación jurídica exigiendo únicamente la búsqueda de los medios idóneos para el cumplimiento del sentido y función de la ley. De este modo, la discreción puede considerarse como accesorio legal.

En la tercera parte de su trabajo, el autor trata la llamada «teoría de los factores o circunstancias» de Kellner. Discrepa con Kellner en que esta teoría sea válida dentro de la problemática de la discrecionalidad administrativa y del apoderamiento de valoración.—B. H.

A. C. P.: *La protection des populations contre les agressions de la vie moderne: Ses difficultés.* «La Revue Administrative», enero-febrero 1970, p. 11.

La lucha contra la polución está en vías de convertirse en uno de los mayores problemas de los poderes públicos.

La complejidad de esta cuestión se recrudece por las dificultades encontradas en la adopción de soluciones. La legislación actual es, en efecto, frecuentemente insuficiente o no interviene sino tardíamente. Obstáculos de orden técnico y económico; por un lado, y el obligado respeto a las libertades tradicionales, por otro, impiden en muchos casos actuar todo lo eficazmente que sería de desear cuando la protección de los pueblos está en juego.

## I. INSUFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN Y LOS MEDIOS DISPONIBLES

Le legislación no puede prever todo, y cuando articula una solución es cuando el daño ya está causado. Los medios de que se dispone en cada momento suelen ser insuficientes y, sobre todo en ciertos casos, particularmente complicados. Esto es así al menos en lo referente a circulación rodada, donde la normativa va siempre a remolque de los adelantos técnicos, que se suceden con una rapidez que la legislación no puede seguir. También en lo referente a salubridad, en donde existe una legislación que se queda antigua por no poder contemplar supuestos que sólo a la luz del desarrollo industrial serían pensables. En los pocos casos en que existe es imprecisa. Igualmente en lo referente a la protección moral de los pueblos y especialmente de la juventud.

En este campo aumentan las dificultades, porque resulta imposible fijar criterios que resulten válidos en cualquier momento y circunstancia histórica (la televisión, por ejemplo, es un medio de difusión cuya enorme influencia en este aspecto no ha sido comparada si no es después de su aparición).

En lo referente a la protección de la naturaleza y el patrimonio artístico, fenómenos nuevos (como es la publicidad a todo lo largo de la carretera) ponen en peligro la naturaleza, su estética, su espíritu; fenómenos que no son, ni han podido ser, apreciados por el legislador.

La protección del patrimonio artístico se ha hecho en límites extremos, pero una parte muy grande de objetos de valor han quedado fuera de su alcance.

En lo referente a la reglamentación del derecho a la huelga, la insuficiencia se ha puesto de manifiesto en Francia con los acontecimientos de mayo de 1968, al demostrarse que la huelga no es sólo de trabajadores y obreros, sino que puede afectar a otros sectores, públicos y privados, y llegar a constituir la parálisis general de la actividad nacional. El problema se plantea, sobre todo, en el sector público, donde la huelga puede llegar a ser un acto de auténtica rebelión contra el Estado.

Todo ello muestra una vez más la incertidumbre que crea la ausencia de textos legislativos y reglamentarios precisos.

## II. OBSTÁCULOS DE ORDEN TÉCNICO, ECONÓMICO O FINANCIERO

Hay ocasiones en que, aun supe- rando los inconvenientes legislativos, se aumentan otros de carácter técnico, económico o financiero.

Así, por ejemplo, entre los primeros, después de haber conseguido la adopción de ciertas medidas de seguridad en orden al transporte en vehículos herméticos de gases y material en polvo de carácter nocivo, éstas han tenido que ser abandonadas o sustituidas por otros paliativos, ante la imposibilidad técnica de que ciertos gases fueran transportados en esas condiciones.

Los intereses financieros son una dificultad que pueden influir no sólo para retardar la adopción de medidas, sino también para impedir su eficacia; problema que se hace más delicado cuando en esa decisión está en juego un plan local, o lo que es más, pura y simplemente el interés económico de toda una región o un país.

### III. DIFICULTADES DE CONTROL Y SANCIÓN

La amplitud de la materia y la enorme diversidad de la misma no permiten, con la escasez de medios que se cuenta, controlar el cumplimiento de toda la normativa.—  
D. C. O.

HARRIS, W. G.: *The Role of the Professional in the Civil Service*. «Public Administration», primavera 1969. pp. 33-47.

Harris se propone con este trabajo analizar «desde dentro» las características fundamentales de los profesionales en la Administración británica, así como el papel que desempeñan en ella y los principales problemas que hoy necesitan ser resueltos.

El término «profesional» es utilizado aquí para designar a aquellos que son miembros de lo que en la Administración son conocidas como «clases profesionales»; se dividen en dos grupos fundamentalmente:

1. Los que reúnen un título académico (o equivalente) y un período de prácticas y experiencia.
2. Los que poseen, como calificación básica una graduación universitaria relevante.

¿Cuál es su papel esencial? Aportar su conocimiento de expertos, su experiencia en campos especiales y, en definitiva, tomar parte en la determinación y ejecución de las medidas gubernamentales.

Es, en ocasiones, una labor de asesoramiento al Gobierno en las diversas esferas que éste debe atender; juristas, economistas, médicos, inge-

nieros y demás profesionales, serán consultados y darán su opinión autorizada en su especialidad. (Esto en el período de determinación de las medidas.)

En la ejecución también estarán implicados estos profesionales: así, los juristas en la discusión de estatutos o dando su dictamen profesional en una amplia gama de materias.

Los economistas, en el desarrollo y aplicación de técnicas para asistir a los administradores; los médicos, supervisando los aspectos médicos de la acción del Estado en materia de Sanidad, etc.

Desde el punto de vista de los profesionales del «Civil service», las más importantes recomendaciones del informe «Fulton» son las relativas a la necesidad de *eficacia* en la acción administrativa. La idea de eficacia en la Administración condiciona la misma estructura de ésta: especialistas en todos los campos y administradores deberán cooperar estrechamente, ya sea en un sistema de relativas coordinaciones, o bien en un sistema de jerarquía.

Hay, desde luego, muchas opiniones sobre el sistema estructural más conveniente, pero el enjuiciamiento de Harris puede resumirse en estos puntos:

- Evaluación del trabajo de cada profesional; en el sentido de que aquello que es auténticamente «profesional» en la acepción estricta de la palabra, debe ser controlado por personas muy cualificadas profesionalmente.
- Una estructura graduada convenientemente debe cubrir todos los servicios científicos.
- El trabajo en equipo, que ofrece las más satisfactorias perspectivas de solución.

Hay, desde luego, muchos problemas por solucionar entre los profesionales que sirven a la Administración; no obstante, las nuevas directrices de la acción administrativa y la preocupación por la eficacia hace ser optimista al autor de este trabajo.

Si se consigue, dice, sobre todo, que cada uno se dé cuenta de que es parte de un todo y acepta que, en ocasiones debe ser otro quien dirija un tema, un trabajo, estaremos entonces ante la posibilidad de gozar de una mucho más rápida y eficaz Administración.—J. L. S.

RODELLA, DOMENICO: *Convegno su regioni e programmazione*. «Nuova Rassegna, núm. 17, I, septiembre de 1970. pp. 2068-2071.

Estamos ante una reseña de la reunión celebrada en Turín durante el mes de mayo del pasado año y en la cual se abordaron los interesantes problemas que plantea la confluencia de la organización regional con la programación económica a escala nacional.

La reunión fue organizada conjuntamente por el Ministerio del Tesoro por un lado y por el Comité Regional para la programación económica del Piamonte por otro. Hay que resaltar aquí que uno de los grandes alicientes que ofrecía la reunión de Turín era la presencia del Ministro del Tesoro, A. Giolitti, quien tendría una destacada intervención, que el artículo ahora resumido se ocupa de glosar.

El ministro Giolitti alude primero al hecho de que la anterior reunión se hubiese celebrado en una ciudad del Sur, Cosenza, separada de Turín por muchas millas geográficas y eco-

nómicas, destacando con este motivo la necesidad de una auténtica colaboración de todo el país en lo referente al desarrollo económico. Pasa a examinar la vitalidad de las «Leyes cuadro», que de jugar un papel meramente limitador de la actividad regional han pasado a ser un valioso instrumento de articulación entre la misma actividad de los órganos regionales y los programas de desarrollo a escala nacional.

Se señala que en el terreno de la planificación económica, a los entes locales les incumbe un importante papel tanto como colaboradores y elementos integrados en la programación nacional, cuanto como entes que se deben enfrentar a una serie de problemas cuya solución se encuentra en sus propias competencias. Es de tener en cuenta en este terreno, que las tendencias actuales caracterizan como prioritarias una gama de cuestiones cuya solución se encuentra precisamente en sede local.

La esencia del planteamiento de la cuestión estriba en lograr una adecuada compatibilidad entre la autonomía regional y la acción programadora nacional. Es así que «las leyes cuadro» y los vínculos impuestos por la programación económica nacional deberán ser entendidos no como límites formales, sino como elementos de propulsión para el desarrollo democrático del país.

Con la misma finalidad de aunar esfuerzos, se pone de relieve la importancia de lograr en el terreno de los programas regionales una coordinación con los nacionales que conduzca a una ansiada mejor distribución de los recursos nacionales. Con un papel primordial en este terreno nos encontramos con la CIPE (Comité Interministerial para la Progra-

mación Económica), encargada de fijar las líneas a seguir para la integración de las diferentes actuaciones.

El ministro tampoco eludió el referirse al acuciante problema del desarrollo del *Mezzogiorno*, manifestando que mientras no se logre un adecuado nivel económico no podrá alcanzarse un adecuado equilibrio, totalmente necesario en estos momentos en que la integración económica es el sendero por el que caminan los países europeos.

Con posterioridad al discurso del ministro, se sucedieron diversas intervenciones que pusieron el acento en el punto de vista regional, señalando que las directrices de los programas no deben de ser tomadas unilateralmente por los órganos centrales, sino que conviene que sean el fruto maduro de una intensa colaboración entre los órganos estatales y los regionales.—M. D. B.

VILACHOS, GEORGES S.: *Aspects juridiques de l'intervention économique de l'état aux Etats-Unis*. «Revue de Droit Public et de la Science Politique», julio-agosto 1969. páginas 587-621.

La intervención del Estado en el dominio económico es una característica común en todos los sistemas económicos. Lo que varía es la intensidad y la extensión de la intervención, que, pasando cierto límite, afecta cualitativamente al carácter del sistema.

Así la intervención puede llegar desde la socialización casi total de los medios de producción hasta la economía mixta de los países industriales de Occidente, donde la acción pública influye de manera considera-

ble en el proceso económico por las medidas permanentes y sistemáticas.

Los Estados Unidos no son una excepción a este estado de hecho, y aunque la ideología americana manifiesta una profunda hostilidad a la intervención pública, la empresa privada no es totalmente libre en sus actuaciones. En este estudio no se pretende profundizar en todos los aspectos de la intervención, sino que se dirige únicamente a los aspectos jurídicos de la regulación. Así, en una primera parte dedicada a los poderes de intervención, se estudian minuciosamente, las delegaciones constitucionales de los poderes de intervención, con el mantenimiento del equilibrio global (a través del poder monetario y el poder de taxación), y la reglamentación de la producción del comercio y del trabajo. Igualmente, las delegaciones legislativas tienen un importante papel en este estudio; el Congreso, sobre todo en el aspecto económico, delega importantes poderes en la Administración, para que ella complete y aplique la política definida por el Congreso. En esta delegación legislativa, hay dos tipos principales que conviene distinguir: la delegación contingente y la delegación subordinada. En la primera, el Congreso rinde la aplicación de la ley contingente a la existencia de ciertos hechos y delega a la Administración la facultad de determinar la existencia o la ausencia de los mismos. En el caso de la legislación subordinada, se trata de una delegación de autoridad para hacer los reglamentos que completen los términos de la ley votada por los legisladores.

La segunda parte de este trabajo viene dedicada a la puesta en obra de la regulación. Así, el proceso administrativo abarcará el estudio de

los órganos de intervención, y dentro de ellos se tocará el tema de la independencia de las comisiones y la concentración de funciones. Por último, el autor estudia profundamente el tema de los instrumentos de la regulación administrativa y el del control jurisdiccional de la acción administrativa.—F. S. C.

ARMSTRONG, WILLIAM: *The Civil Service Department and its Tasks*. «OM Bulletin», 25, núm. 2, mayo 1970, pp. 63-79.

El artículo que recogemos es una transcripción del discurso del secretario permanente del Departamento inglés de la Función Pública, y jefe del House Civil Service, que tuvo lugar en un seminario para asesores expertos en «management», organizado por CSD, el 4 de mayo de 1970, en Church House, Westminster.

Objeto del discurso fue la explicación de las concretas tareas del Civil Service Department y de los medios precisos para el cumplimiento de las mismas.

Este Departamento aparece en el conjunto de la Administración británica el 1 de noviembre de 1968, en el que se integran una serie de organismos —el llamado *Pay and management group*, *Staff del Treasury* y el *Staff de la Civil Service Commission*, que sin embargo continúa como independiente a los efectos de selección—. Sus competencias derivan de un lado de las heredadas del *Treasury* y de la *Civil Service Commission*, y de otro de las previstas en el *Fulton Committee*. En concreto se estructuran en dos vías: 1) Gestión del *Civil Service*. 2) Cumpli-

miento de un programa de reforma como una preocupación íntima del mismo y cuyo objeto fundamentalmente es la eficiencia y su aspecto humano, tanto en su versión externa (relación *Civil Service*-público) como interna (relación gestión de la función pública-funcionarios).

Tras un examen del conjunto del aparato administrativo inglés, que sirve de preámbulo y soporte del artículo, el autor nos esboza el esquema del trabajo: a) Los problemas de las funciones llevadas a cabo por los funcionarios públicos; b) el personal que realiza estas funciones; c) las cuestiones que surgen de la especial situación del personal en su específico trabajo, problemas que se plantean en función del especial carácter de la carrera administrativa.

Por lo que respecta al primero de los puntos, la principal cuestión es la de la concreta organización en un sistema eficiente, de semejante perfil y, por tanto, exigencias de las grandes organizaciones empresariales. Todo ello sin menoscabo de las consideraciones políticas que, dada la especial naturaleza de las organizaciones administrativas, son evidentes en este campo. Por todo lo cual, y dado que en el ámbito administrativo la concreta utilización de la autoridad de gestión es al tiempo efectiva disposición de poder político, es preciso llegar a un punto de equilibrio entre ambos perfiles, para que «la eficacia se complementa con el efectivo control democrático». La eficiencia se fundamenta sobre el empleo de los sistemas, procesos y división del trabajo, con el objeto de incrementar la productividad e incluso reducir el número de funcionarios para cada fin.

Las tareas que en relación con el

segundo de los puntos se plantean son enumeradas por el autor: *a)* selección; *b)* formación, tanto inicial como posterior, según diferentes grados; *c)* desarrollo de la carrera funcional, incluyendo el desarrollo del factor gerencial en la misma; *d)* la regulación de las condiciones del servicio; *e)* seguridad del funcionario.

El tercero de los puntos examinados pone de manifiesto la especial complejidad de la estructura funcional: complejidad de funciones y profesiones de base de un lado, y, de otro, la complejidad que se deriva de la posición independiente de unos departamentos respecto de otros. Según las directrices que el *Fulton Committee* propuso, los objetivos se encauzan hacia la abolición del parcelamiento funcional y su sustitución por una estructura unitaria.—  
J. M. S.

TOUSCOZ, JEAN: *La situation juridique des coopérants techniques et la jurisprudence française*. «Revue de Droit Public et de la Science Politique», marzo-abril 1970, páginas 287-305.

Estudiar la situación jurídica de los cooperadores técnicos a partir sólo de la jurisprudencia francesa es, sin duda, artificial. El examen de los textos que rigen la situación de estos agentes, de los contratos que les ligan al Gobierno francés, o al Gobierno extranjero, y de la práctica administrativa permitirá, sin duda, efectuar un estudio más completo que un simple análisis de la jurisprudencia francesa.

Por tanto, a pesar del número limitado de decisiones judiciales exis-

tentes en este dominio, a pesar del carácter disparatado de las sentencias, el estudio de la jurisprudencia francesa permite que aparezcan los principales caracteres de la situación jurídica de los cooperadores técnicos.

Con la noción de cooperador técnico, el autor de este trabajo designa a aquellos franceses puestos a disposición de un Gobierno extranjero por el Gobierno francés para comunicar sus conocimientos o ejercer sus competencias técnicas en el extranjero.

Dos puntos son tratados en este trabajo:

1. La cooperación técnica es un modo de relaciones entre Estados soberanos.

2. La cooperación técnica es un servicio público francés.

La cooperación técnica es organizada en el cuadro de convenciones internacionales, que determinan con más o menos precisión sus modalidades, pero en todos los casos los cooperadores técnicos son escogidos y mantenidos en funciones por acuerdo del Gobierno francés y un Gobierno extranjero: en efecto, el cooperador técnico participa en un servicio público extranjero y está sometido a su autoridad, pero participa también en las relaciones extranjeras del Estado francés.

Por otra parte, el desarrollo de la cooperación técnica francesa ha impuesto multitud de relaciones con los países que en otra época eran posesiones francesas. La cooperación técnica es, más que nunca, un elemento importante de la política exterior francesa, pero es también un verdadero servicio público del Estado francés: el reclutamiento, la designación, la formación, la gestión de personal, constituyen una nueva responsabili-

dad del Estado, que presenta el carácter de un verdadero servicio público del Estado.

La jurisdicción francesa ha sido llevada a controlar la regularidad del funcionamiento de este servicio público y a beneficiar a los cooperadores técnicos de garantías evidentemente diferentes, siguiendo la naturaleza jurídica del lazo que les une al servicio público de la cooperación técnica.—F. S. C.

J. SINGER: *Régime juridique des certificats et des légalisations*. «Droit Administratif», junio 1970, pp. 342-344.

El autor nos compendia en el presente artículo toda la variada gama de disposiciones legales que en la Administración francesa rigen estas materias.

El primer apartado, dedicado a las legalizaciones, se dirige a demostrar la competencia atribuida por el artículo 80 del Código de Administración Municipal, en relación con el 61 del Decreto Ley de 26 de septiembre de 1926, a favor de los alcaldes, avalada por la del prefecto, cuando hubieren de surtir efecto en país extranjero.

Se preocupa a lo largo de su estudio de recordar el cauce de esta competencia: cuando los actos sobre los que se pida tengan carácter de utilidad pública y sean conformes a la legalidad administrativa, quedando exento de esta obligación en los casos de:

- Irregularidad formal del escrito.
- Que la legalización sea competencia de otra autoridad.
- Que no presente utilidad judicial o administrativa.

— Posible perjuicio a tercero, o bien sean contrarios a la moral o al orden público.

Por tanto, no se extenderá ni sobre las firmas expuestas en candidaturas políticas ni en solicitud del ejercicio del Comercio.

Hay un apartado que comprende el artículo 8.º del citado Decreto-Ley en el que por razón del órgano —Administración pública o servicio controlado por el Estado— se les priva de exigir legalización.

Nos refleja sobre la importante cuestión de la naturaleza jurídica de las legalizaciones la evidente contradicción jurisprudencial, pues mientras en unas consideraciones el alcalde es garante del contenido del acto, en otras se toma por una práctica, que sólo autentifica la firma, mas no el acto al que se refiere.

Las tareas de legalización pueden ser modificadas o suprimidas por decreto, autorizado legalmente, pormenorizando los casos de pluralidad de ejemplares para un mismo acto, que sólo obliga al pago de uno solo, o de varios para más de un acto; o incluso un solo documento pero con varias firmas.

Los casos de sustitución de la autoridad competente están previstos—en el artículo 66 del citado código—: por un teniente alcalde o, en su defecto, por un consejero municipal.

Previéndose la delegación de la facultad, en los Municipios de más de 15.000 habitantes, por el Decreto de 30 de junio de 1959, a favor del secretario de la Corporación.

En el apartado «Certificados» nos recuerda la finalidad que vienen a cumplir: atestiguar la conformidad de la copia con el documento original. Obligación que pesa sobre alcal-

des y comisarios de policía, siempre que:

- El original emane de una autoridad oficial.
- Que la copia sea exigida por texto legislativo o reglamentario, o por Administración o establecimiento público.
- Los diplomas.
- Las situaciones de servicio militar.

En la medida de lo posible, y siempre que sobre ello no tuviere duda, la certificación debe extenderla la autoridad a la autenticidad, no sólo de la copia, sino también del original. La responsabilidad en que incurriere, caso de estimarse falta de servicio, generará obligación indemnizatoria del Estado, porque actúa más como agente del Poder Central que de la Administración Local.—  
D. R.