

## RESUMEN DE REVISTAS

05

G. W. JONES: *The functions and organization of councillors*. «Public Administration», volumen 51, verano 1973, pp. 135-146.

*Sumario:* I. Informe MAUD sobre el gobierno local.—II. Política y Administración.—III. Los comités.—IV. Clases de concejales.—V. Política de los partidos.—VI. Apreciaciones finales.

Este artículo, basado en una conferencia dada por su autor en la Escuela de Ciencias Políticas y Económicas de Londres, analiza las dos posturas actualmente en debate sobre la nueva estructuración y funcionamiento del gobierno local inglés.

De un lado, existe el proyecto *Maud* de 1967 que basa la crisis del gobierno local en la confusión de competencias entre concejales y oficiales y, señala, junto a la necesaria demarcación de sus funciones, la urgente reducción de los comités especializados, peligrosos éstos por hacer prevalecer sus intereses frente al bienestar local. El tema vuelve a reconsiderarse en 1969 y en 1972 se publica el informe *Bains*, partidario frente al anterior de un complejo sistema de comités: *un comité central*, establecedor de objetivos y coordinador de planes, *cuatro subcomités*, *seis comités de programación* con poder de decisión y diversos *grupos de trabajo*. Este sistema

encajaría los distintos concejales en aquellas funciones más acordes con su aptitud e intereses.

Una vez analizados los dos puntos de vista, inserta el autor unas apreciaciones finales sobre ventajas e inconvenientes del sistema de comités, señalando las dificultades internas que las nuevas autoridades locales y su actual consejero oficial, M. A. Bains, encontrarán en la reforma estructural de los gobiernos locales.—M. S. M.

LÓPEZ PELLICER, J. A.: *Servicio público municipal y actividades particulares de interés público*. «REVL», núm. 178, pp. 259-306.

*Sumario*: I. El interés público y la actividad administrativa de prestación.—II. La titularidad de los servicios públicos.—III. La gestión de los servicios públicos municipales.—IV. La autorización administrativa reglamentada como técnica de intervención municipal de actividades privadas de interés público.—V. Conclusiones.

Constituye, en esencia, este trabajo un intento de deslinde entre la actividad pública municipal (ejercida por los Ayuntamientos con competencia exclusiva o privativa) y los servicios municipales concurrentes o compartidos (con la iniciativa privada).

De esta limitación se extraen sugerentes consecuencias respecto de la utilización de las técnicas de concesión y autorización, propias, la primera, de los servicios municipales exclusivos, y la segunda, de los servicios desarrolla-

dos en régimen de concurrencia con los particulares.

Una decidida afirmación cierra este estudio: la posibilidad que los municipios españoles tienen de realizar o prestar servicios y actividades en materias económicas se restringe a los casos en que la iniciativa privada se muestre insuficiente. Por ello, concluye López Pellicer, «la idea del Municipio-empresa es una idea que, hoy por hoy, sólo puede aplicarse y desarrollarse acreditando la insuficiencia o inexistencia de la iniciativa privada...».—P. G. M.

RIVERO YSERN, ENRIQUE: *La responsabilidad civil del funcionario público frente a la Administración*. «Revista de Estudios de la Vida Local». Enero-febrero-marzo, 1973, núm. 177, pp. 1-27.

*Sumario*: I. Consideraciones previas. Delimitación del tema.—II. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a la Administración en el Derecho comparado.—III. La responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a la Administración en el Derecho español.

Pieza clave de todo Estado de Derecho y del Derecho administrativo es, indudablemente, el instituto de la responsabilidad civil de la Administración, sector en el que convergen relaciones de naturaleza jurídica diferente: Administración-particular, Administración-funcionario público y funcionario público-particular.

Pues bien, en este artículo se examina, en concreto, solamente

una de las relaciones apuntadas: la relación funcionario-Administración, en su doble vertiente: responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a la Administración en vía de regreso y responsabilidad directa de los mismos frente a la propia Administración.—E. G. M.

BETTINI, ROMANO: *La fenomenologia particular in Italia: I nuovi modelli di partecipazione pubblico-amministrativa*. «Rivista di Scienza della Amministrazione», julio-septiembre 1972, núm. 3, pp. 442-485.

*Sumario:* 1. Colaboración del administrado en el procedimiento administrativo.—2. Participación a nivel infra-municipal y gestión compartida de los servicios locales sanitarios y de beneficencia pública.—3. Cogestión en la Administración Central, Universidades y Escuelas.—4. Autogestión en el Instituto Nacional de Previsión Social y en la RAI-TV.—5. Concierto programado.

Examinar la participación del administrado en los varios sectores administrativos, posee un interés capital con miras a una actuación administrativa más eficaz.

Entre los problemas, planteados en Italia por la exigencia participativa, destacan:

- Carencia de diálogo, difícilmente subsanable por la excesiva burocratización.
- Necesidad de ordenar en un sistema las diversas formas establecidas para colaborar.

- La noción unitaria es el único método apropiado para aumentar el grado de acierto en las decisiones administrativas y satisfacer personalmente a los afectados por ellas.

A pesar del avance que han supuesto las nuevas tendencias doctrinales y legislativas, no ha podido cubrirse la grieta en el aspecto colaborador, característica del ordenamiento administrativo italiano.

La potenciación del procedimiento supone configurarle *strictu sensu* como medio de participación constituyendo, pues, el pivote fundamental de la colaboración.

En orden a resolver el problema de la desconcentración urbana, y superar el fenómeno de la manifiesta masificación, se han reconstruido los *barrios*, como circunscripciones del municipio, inexistentes jurídica y sociológicamente; punto de apoyo del giro copernicano, operado en materia de colaboración, a nivel infra-municipal, ha sido, paradójicamente, la vieja ley (1915) comunal y provincial.

La situación de los servicios locales sanitarios y benéfico-públicos es más fluida. No cabe hablar aquí de experimentos, sino de programas políticos y sindicales, proyectos de ley, etc. Como factores conexos, hay que mencionar:

- Grave crisis del sector sanitario.
- Transferencia a las regiones de las facultades ordinarias en materia de asistencia sa-

nitaria, beneficencia, etcétera, acentuándose la dicotomía competencial entre Estado y región.

- Dificultad de remodelar la esfera local, sin sobrecargar en demasía la instancia regional.

Con especial atención se analizan otras formas de participación, presencia de los funcionarios en los consejos administradores de los ministerios; aspiración estudiantil de estar presentes en la dirección de la Universidad, así como la conveniente colaboración de los padres en la gestión escolar.

El principio autogestor del INPS supone un gran logro en el campo de la participación. La sencillez y claridad del módulo organizativo gestor en la Previsión Social son notas que han contribuido notablemente al éxito de la intervención por parte de los usuarios en el gobierno del INPS.

Por el contrario, en la RAI-TV, existe escasez en cuanto a colaboración. Todo proyecto de autogestión requeriría compaginar el derecho a la expresión radio-televisiva de los ciudadanos y asociaciones, con la participación *pasiva* del abonado al servicio y la *interna* de los componentes del ente gestor del servicio.

Por último, el concierto programado consiste en institucionalizar la consulta con la empresa privada, a fin de aproximar los planes de inversión y conseguir una convergencia entre ambos tipos de criterios, públicos y privados.

Las posibilidades al colaborar no se agotan en las formas exa-

minadas; no rige el *numerus clausus*. Probablemente, la racionalización técnico-instrumental, operada en la Administración pública, facilitará nuevos medios de colaboración, cuyos perfiles son hoy imprevisibles.—F. B. R.

MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS: *Sobre determinación conceptual de la autorización y la concesión*. «RAP» núm. 71, mayo-agosto 1973, páginas 59-100.

*Sumario*: I. Introducción.—II. Evolución y regulación actual de las centrales lecheras.—III. El acto de aprobación de las centrales lecheras dentro de la doctrina sobre la autorización y la concesión.

El trabajo realizado por don José Luis Meilán Gil versa sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión, a propósito del régimen jurídico de las centrales lecheras.

El tema ofrece enseñanzas de valor dogmático, pudiendo apreciarse la importancia de unas categorías jurídicas tan fundamentales en el Derecho administrativo como son la autorización y la concesión. El autor contempla éstas figuras en la realidad para evitar los inconvenientes que la desvinculación de la práctica presenta en la moderna doctrina científica.

Esta postura le permite además examinar la problemática de la tensión entre competencias estatales y locales.

Tras esta introducción, hace referencia, dentro de la evolución y regulación actual de las centrales

lecheras, a tres etapas que pueden apreciarse en su origen jurídico; así mismo expone los puntos fundamentales del sistema, estos es, obligatoriedad de higienización, la exclusiva de actividad y la intervención en los precios.

Finalmente, en su estudio hace una exposición de la teoría tradicional sobre la autorización y la concesión en relación con el acto de aprobación de las centrales lecheras.—C. O. M.

WRIGHT, M.: *The Professional Conduct of Civil Servants*. «Public Administration», primavera 1973, pp. 1-15.

La conducta profesional de los funcionarios es actualmente tema de controversia y reflexión. Tradicionalmente en Inglaterra se viene admitiendo una actuación de los funcionarios basada en dos principios fundamentales:

A) De un lado, existen los llamados *valores profesionales* (flexibilidad, honestidad, confianza, principio de reciprocidad en las relaciones...) que marcan un código de conducta que se presume implícito en la realización de su trabajo.

B) De otro lado, y como proyección de estos valores, está lo que la FDA ha llamado *conjunto de conocimientos y prácticas* regidor de sus funciones (*a network of understandings and practices*).

Estos dos principios respondían a la idea de lealtad que informaba la relación de funcionarios y ministros. Hoy la realidad ha cam-

biado y la actuación de estos funcionarios se dirige cada vez más a la satisfacción del interés público, separándose de lo simplemente departamental. De ahí la necesidad de revisión de los viejos principios contenidos en el *Estacode* y de la formulación de un nuevo código de actuación que se ajuste a su nueva orientación pública.

Numerosos debates sobre este punto se llevan a cabo tanto en el seno de comités especializados de la FDA (First Division Association) como en los casos concretos de desajuste de principios planteados ante los tribunales (caso Pottinger en diciembre de 1971, caso Walker en marzo de 1971...).

La FDA señala en uno de sus informes los seis campos más necesitados de adecuación de principios; éstos son:

1. Relaciones funcionarios - ministros.
2. Relaciones interdepartamentales.
3. Relaciones antiguos funcionarios - nuevos funcionarios.
4. Relaciones funcionarios - público.
5. Relaciones funcionarios - intereses externos; y
6. Uso de la política.—M. S. M.

LARRODERA, E.: *Evolución del planeamiento en España*. «Revista de Ciencia Urbana». Abril 1970. pp. 6-13.

Este artículo, expuesto con brevedad, hace referencia al origen

del planeamiento (en España) como disciplina, planeamiento iniciado a partir de la segunda mitad del siglo XIX; pero hay que hacer constar que en épocas anteriores también se tuvo en cuenta, como demuestran una serie de documentos jurídicos, en los que se advierte la acción del poder público sobre la transformación de las ciudades.

El autor, a lo largo de su estudio hace una exposición de la evolución del planeamiento, muestra los factores determinantes de esta evolución y lleva a cabo un comentario a las operaciones de ensanche y reforma típicas del arranque del urbanismo, aludiendo con tal motivo al plan Cerdá y al plan Castro, entre otros muchos, todos los cuales constituyeron un buen ejemplo de la ambición de los hombres del siglo XIX.

Asimismo, observa los criterios y tendencias en el planeamiento durante los años anteriores a la Ley del Suelo, y cómo con la promulgación de dicha Ley el planeamiento va a adquirir el refrendo legal.—C. O. M.

MIGUEL GARCÍA, PEDRO DE: *Problemática del personal contratado*. «Revista General de Derecho» número 344, mayo 1973, páginas 410-426.

*Sumario:* Introducción.—I. Fundamento y régimen jurídico del personal contratado.—II. Naturaleza jurídica del contrato.—III. Problemática actual del personal contratado.

La asunción incesante por la Administración de nuevas actividades reclama, junto a sus cuerpos permanentes de funcionarios, el despliegue urgente de un personal incorporado temporalmente a la Administración por un contrato administrativo. Este trabajo centra la atención en la figura de dicho «personal» y en su estatuto jurídico.

El artículo 6 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, complementado por el Decreto de 30 de junio de 1966 y, éste, a su vez, por otras disposiciones de rango inferior, reconocen abiertamente dicha contratación y, si bien conciben la figura con las notas de *excepcionalidad*, *supletoriedad* y *temporalidad*, ocurre que, en la práctica estos grupos profesionales son utilizados para atender a funciones de carácter permanente. La cifra de 80.000 personas contratadas de este modo, equivalente a un 15 por 100 del total de las plantillas presupuestarias de funcionarios, resulta proporción alarmante para una Administración como la nuestra, en que la norma general es el estatuto jurídico funcional y la excepción de relación contractual.

De todo lo dicho se deduce la necesidad de realizar los estudios oportunos para saber si el incremento de personal contratado se debe a la necesidad de expansión de la Administración en determinados sectores con el correspondiente aumento de plantillas y posible creación de cuerpos nuevos. M. S. M.

T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Comentario de urgencia a la reforma parcial de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. «Revista de Administración Pública», número 70, enero-abril 1973, páginas 349-364.

*Sumario:* I. Consideraciones generales.—II. Los criterios de distribución de competencias entre el Tribunal Supremo y las Audiencias Territoriales.—III. El problema del fuero territorial.—IV. Los recursos de apelación y de revisión.—V. El régimen transitorio.—VI. Consideraciones finales.

Después de un apretado análisis crítico de los preceptos de la nueva ley 10/1973, de 17 de marzo, modificadora de la de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, los autores adoptan un juicio radicalmente negativo de la reforma, señalando su incoherencia interna y sus futuras dificultades aplicativas.

Tres puntos graves de la reforma son analizados en este comentario:

A) El propósito de la nueva ley de descongestionar la competencia del Tribunal Supremo, confiriéndole una función directiva y revisora. Este principio necesitaría normas claras de distribución de competencias frente a la confusión de reglas y criterios de los nuevos preceptos legales.

B) No menos dificultades suscita el problema de la determinación del fuero territorial cuando la competencia se encuentra atri-

buida a las Salas de las Audiencias Territoriales. En este punto el nuevo sistema multiplica las deficiencias del actual régimen de emplazamiento a los demandados, sistema que debiera haber sido profundamente reformado.

C) Analizan, por último, el leve retoque que la ley hace del régimen de los recursos de apelación y revisión y, concluyen los autores, con una llamada de suspensión de aplicación de la nueva ley hasta tanto pueda ser estudiado seriamente el alcance de la reforma.—M. S. M.

BONIFAIT, C.: *Pour un juge plus proche*. «Revue, Droit Administratif», febrero 1973, núm. 2, páginas 69-73.

*Sumario:* Introducción.—I. Medios tradicionales de aproximación.—II. Nuevos instrumentos de diálogo.—III. Una conducta modificable.—IV. ¿Hacia un *ombudsman* local?

Cada día es más intensa la relación entre la Administración y los administrados; incluso se manifiesta ya en el sector de la justicia administrativa, coto ajeno a tal tendencia debido a la consideración de que el justiciable no era un administrado ordinario.

Tradicionalmente, cuatro instituciones han facilitado los contactos del juez con el demandante o el demandado:

— Dispensa del requisito de la defensa profesional en ciertos supuestos.

- Investigación directa y personación en los lugares por el juez.
- «El consejero-delegado». Creado por el decreto de 6 de septiembre de 1926, tiene como misión juzgar *in situ*. Sus decisiones son apelables directamente ante el Consejo de Estado; sin embargo, esta figura no se ha desarrollado lo que hubiera sido posible, pues se ha utilizado con asiduidad la facultad de reenviar al Tribunal Administrativo los asuntos que conocía.

El actual reforzamiento de la comunicación juez-justiciable se ha posibilitado con diversos instrumentos:

- 1) Las consultas de efecto preventivo, porque el juez administrativo consultado debe adecuar *a priori* hechos y Derecho.
- 2) Procedimiento para regular las cuestiones de competencia en el ámbito de la jurisdicción administrativa, establecido por el decreto 143/1972, de 22 de febrero: supresión, en beneficio del justiciable, de la posibilidad de conflicto negativo del problema de precisar la competencia *ratione loci*.
- 3) Nuevo sistema de ayuda económica a efectos procesales de mayor amplitud, eficacia y generosidad.

Como resultado, el juez está mucho más cercano y los contactos se han multiplicado, agudizándose la carencia de personal y la necesidad de unificar las responsabilidades frente al peligro de una dispersión. En este sentido,

convendría crear a nivel local un *ombudsman*, paralelo al de competencia nacional, cuya intervención en el departamento, región, es lejana.—F. B. R.

PRIETO ESCUDERO, GERMÁN: *Organismos gestores de la Seguridad Social*. «Revista de Política Social», octubre-diciembre 1972, páginas 103-131.

*Sumario*: I. La Seguridad Social «Institución de Instituciones».—II. La Seguridad Social *factorum* de la actual política social.—III. Principios dogmáticos de la Seguridad Social integral.—IV. Prospectiva de principios técnicos imperativos de Administración autónoma.—V. Hechos, cifras y realidades abonan la tendencia doctrinal «Seguridad Social Integral».

Los países *pilotos* en materia de Seguridad Social dedican entre el 40 y 50 por 100 de sus presupuestos generales estatales a prestaciones de la Seguridad Social; salta, pues, a la vista la importancia que tiene el punto de una buena gestión de los programas nacionales de Seguridad Social.

A este respecto, la doctrina más actual desapruueba la pluralidad de organismos para la administración de Seguridad Social y sostiene la tesis de su integración en un organismo gestor único, paso éste óptimo para un sistema integral e intersectorial de la Seguridad Social. En este punto, el Instituto Nacional de Previsión resultaría al mismo tiempo ente instrumental de descentralización



administrativa y síntesis de las fórmulas estatal y privada de gestión mixta de Seguridad Social.

Esta acepción integral, sostenida por numerosos autores, implica la estricta observancia de principios generales internacionalmente considerados. Existe, pues, concatenación doctrinal entre esta solidaridad intersectorial y la no procedencia de un mutualismo sectorial que administre, con carácter básico y obligatorio, los programas generales de la Seguridad Social.—M. S. M.

RIBAS PIERA, M.: *Los denominados «standards» urbanísticos y su aplicación al planeamiento*. «Revista de Ciencia Urbanística», enero 1973, pp. 6-11.

*Sumario*: 1. Concepto.—2. Relatividad de los *standards* urbanísticos.—3. Tablas de *standards*.—4. Discusión y propuesta de *standards* básicos.—5. Juicio crítico.

En la ciencia urbanística la palabra *standards* sirve para designar, de un lado, indicadores de niveles de equipamiento, esto es, de aplicación previa en el proceso de planeamiento, y de otro lado, indicadores de características numéricas fundamentales de un planeamiento, es decir, *standards* de evaluación aplicados en la fase final.

El indicador de nivel de equipamiento es una elaboración que nace con el racionalismo arquitectónico y urbanístico de los años veinte.

En este trabajo el autor efectúa un estudio que comprende el ámbito territorial y aplicabilidad de los *standards*; asimismo examina las dos clases de indicadores de niveles óptimos que existen en la práctica, esto es, legales y magistrales.

Del examen de este artículo se advierte una postura maximalista; por ello, como crítica global, parece que deberían tomarse propuestas minimalistas como valores medios: esto se refiere en un primer lugar al *standard* global, cuya reducción debe repercutir únicamente en el suelo libre contiguo a la industria y en el de espacios libres, a niveles de ciudad.—C. O. M.

BIRTLES, W.: *Big brother Knows best: the Franks Report on section two of the Oficial Secrets Act*. «Public Law», verano 1973, pp. 100-122.

*Sumario*: I. Introducción.—II. Historia legislativa.—III. Los objetivos del informe Franks.—IV. Crítica de estos propósitos.—V. Sistema recomendado de clasificación de secretos oficiales.—VI. La ley de libertad de información.—VII. Las leyes USA de «Espionaje».—VIII. Conclusiones.

Breve pero sugerente exposición del difícil tema de los secretos oficiales en la legislación anglosajona. Birtles parte de la idea clave de que las «Oficial Secrets Acts» se basan en la teoría del privilegio en virtud del cual se considera que toda la información oficial—relativa o no a la segu-

riedad y defensa nacional— es propiedad de la corona: por ello quien tenga acceso a esta información no podrá divulgarla sin la autorización de aquélla.

Esta es, además, la teoría sustentada en la sección 2 del citado in-

forme Franks. La verdadera aportación del informe radica, sin embargo, tal como resalta el autor de este artículo, en la explicación de cómo la ley criminal puede ser utilizada para proteger la información oficial.—P. G. M.