

## VII. BIBLIOGRAFIA

MIJARES GAVITO (José Luis): *El Barón vom Stein y la formación del Régimen municipal moderno en Alemania*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1965. XV y 252 págs.

Mijares Gavito se halla desde 1945 dedicado a la enseñanza de la Cultura española en el extranjero; desde 1950, concretamente, en el Instituto de Intérpretes de la Universidad de Maguncia. Allí ha podido tener amplio acceso a la bibliografía alemana sobre vom Stein y al valioso consejo de profesores especializados en la historia de la Administración. Así nos lo dice el profesor Jordana de Pozas en un breve pero sustancioso prólogo, presentando al autor del libro que reseñamos, que, según aparece de dicho prólogo, constituye la tesis doctoral del profesor Mijares, honrada con la mayor calificación posible, y, desde luego, con toda justicia.

En una brevísima introducción, el autor justifica su tratamiento del tema afirmando que, por dirigirse la obra al público español, ha tratado, antes de penetrar en la escueta exposición y estudio de la reforma de vom Stein, de enmarcarle en un ambiente y unas circunstancias históricas e incluso de psicología colectiva indispensables al lector español para comprender exactamente la trascendencia y significación de aquella reforma. Y de acuerdo con tal propósito, el autor dedica el primer capítulo a intentar explicar por qué la reforma nace en Prusia y no en otro Estado alemán, esbozando el origen de la pluralidad territorial en Alemania, el fortalecimiento del poder de los duques a costa del del Imperio, el auge de la burguesía y de las ciudades y el de Prusia en-

tre los diversos Estados alemanes; en el segundo, se refiere especialmente al origen y desarrollo de las ciudades y al estudio de los elementos corporativos de las mismas, y en el tercero se ocupa del estado de la Administración local en Alemania desde el Absolutismo hasta la reforma de vom Stein, con especial relieve de la Administración local urbana en Prusia.

En el cuarto capítulo, de las circunstancias ambientales e históricas se pasa a las personales: origen familiar de Stein, su juventud, su ingreso en la carrera administrativa, las vicisitudes de la misma, su incorporación como ministro de Economía y Finanzas en el *General-direktorium* de Prusia, del que luego volvió a formar parte, para estudiar en el quinto los elementos que intervinieron en la definitiva formación de las ideas político-administrativas de vom Stein; tal como aparecen en su *Memoria de Nassau*: su personalidad, a través de la triple faceta de lo religioso, lo histórico y lo corporativo; su formación universitaria en Gottingen y las ideas de Montesquieu y Moser; su experiencia administrativa en los territorios occidentales de la monarquía prusiana; la influencia de Burke y de Herder.

El capítulo sexto se destina íntegramente a resumir las ideas políticas de vom Stein, tal como han quedado plasmadas, fundamentalmente, en su *Memoria de Nassau* de junio de 1807 y en su precedente de 27 de abril de 1806, en las que vom Stein reacciona contra el Absolutismo imperante, y que constituyen el presupuesto político—y doctrinal si se quiere—de su reforma, plasmada en el Estatuto municipal, a cuyo nacimiento, puntos

principales e ideas básicas se consagra el capítulo séptimo, reservándose el octavo para estudiar las influencias francesas en el Estatuto municipal de Stein, según Lehmann, y a comparar dicho Estatuto con la legislación municipalista de la Revolución francesa, culminando el libro con un capítulo noveno en el que se resume la acogida dispensada al Estatuto de vom Stein y a la comparación de éste con los posteriores de 1831 y 1853, y terminando—aparte la nota bibliográfica, naturalmente esmaltada de nombres alemanes, y en la que, como nota curiosa, destaca la cita de un único autor español (García de Enterría), a propósito de un parangón entre las ideas de vom Stein y las de Turgot—con una Consideración final, en la que tras una enumeración breve de la pluralidad de Estatutos municipales en Alemania durante el siglo XIX, se plantea la relación de Stein con nuestro tiempo y su vigencia en él.

Cree el autor que una de las ideas centrales de la reforma de vom Stein fué la armonía entre el individuo y el Estado, y que la lucha entre la Sociedad y el Estado ha concluído en nuestros días con el triunfo absoluto de la primera, de la que el segundo es un seguro servidor. Y concluye diciendo que «el apelo (*sic*) de Stein de "mediante la participación en los propios asuntos, dar vida al espíritu comunal y mantenerlo", sigue en pie hoy igual que hace ciento cincuenta y siete años. Tan sólo es necesario esforzarse en hallar el camino que de acuerdo con nuestros tiempos nos conduzca a despertar y mantener el interés de cada uno en la vida de su Municipio».

Naturalmente, el libro que comentamos se presta a una considera-

ción doble: su valoración desde un punto de vista estricto de bibliografía vomsteniana y su interés desde el punto de vista español y actual. En el primer aspecto, el logro es tan perfecto, que el prologuista ha podido decir que logró plenamente su designio de dar «una idea clara, articulada y completa de lo que Stein y su obra significan en el Derecho municipal alemán moderno» y que «constituye una valiosísima aportación al Derecho municipal comparado y es un libro importantísimo dentro de la bibliografía española, y me atrevo a decir que también dentro de la alemana». Que estas palabras hayan surgido de la pluma señera de don Luis Jordana de Pozas, ilustre maestro del Derecho municipal comparado, nos exime de hacer mayores comentarios.

En el segundo aspecto, acaso una atención superficial pudiera llevar a la conclusión de que el tema que el autor ha abordado queda un poco lejos de nuestras actuales preocupaciones. Pero tal pensamiento sería radicalmente engañoso. Baste pensar que en la mayor y acaso en la mejor parte de nuestra actual legislación municipal siguen frescas las huellas del Estatuto municipal de Calvo Sotelo, y que—como también ha podido decir el tantas veces citado prologuista, que tan activa parte tuvo en dicho Estatuto—, «el momento en que el Barón vom Stein y su reforma municipal fueron objeto de mayor interés y estudio entre nosotros fué el de la preparación y aplicación del Estatuto municipal de 1924», cuyos presupuestos políticos, y muy especialmente los afectantes a una verdadera autonomía municipal y a una sincera colaboración entre el Estado, el Municipio y el individuo

libre, tantos puntos de contacto ofrecían con la problemática en que vom Stein estuvo inserto. Como estos problemas no sólo constituyen el eterno sustrato del régimen municipal, sino que en nuestros días y en nuestra Patria—no es necesario acudir a demostraciones ejemplificativas—irrumpen frecuentemente con agudeza renovada, es necesario afirmar, sin otra finalidad que la de pronunciar la verdad escueta, que, sin perjuicio de su carácter de estudio histórico de una personalidad y de una época, el libro que comentamos es un libro de palpitante actualidad e interés.

Una vez más, pues, el Instituto de Estudios de Administración Local, que ha servido con pleno acierto la edición y publicación de dicha obra, ha de ser sinceramente felicitado, por haber facilitado al público español un trabajo que resultará de consulta y manejo obligado para todos aquellos a quienes preocupe el problema del régimen municipal, en relación indestructible con las raíces sociales y políticas del Estado y la Sociedad de que el individuo y el Municipio constituyen parte inalienable e importantísima.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.

AGULLÓ (Julio): *Guía del Policía municipal*. «Manuales de técnica y organización de la Administración local, núm. 1.» Ed. Montblanc. Granollers, 1964.

Se trata de la exposición breve y sencilla de aquellas cosas que de manera fundamental deben conocer los guardias municipales. Las materias están expuestas con sistema y la forma del libro y su presentación tipográfica son muy apropiadas a la finalidad que se pretende. A la parte expositiva se añaden

formularios de escritos, partes y atestados.

B.

BREWER CARIAS (Allan-Randolph): *Las Instituciones fundamentales del Derecho administrativo y la Jurisprudencia venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1964. 494 páginas.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Caracas publica una voluminosa y documentada tesis doctoral del profesor Brewer, tesis elaborada en París, pero profundamente penetrada en la doctrina administrativista española y calificada con la más alta mención honorífica en la propia Universidad de Caracas.

Comienza el autor sentando la pesimista tesis de dudar de la posibilidad real de la sumisión de la Administración a la legalidad, tesis que a lo largo del libro se prueba ser falsa, pues, por fortuna, en Venezuela, tal sumisión se ha logrado plenamente. Por otra parte, con gran oportunidad, pretende el autor influir en los proyectos de leyes fundamentales administrativas en trance de promulgación en su patria, cuales son la Ley de la Hacienda pública (con un capítulo dedicado a la contratación) y la Ley de Procedimiento administrativo (con una parte dedicada a la jurisdicción contenciosa).

Se divide el libro en cinco títulos dedicados al principio de legalidad, la teoría de los actos administrativos, la teoría de los contratos, el procedimiento, y el sistema contencioso. Queda claro con ello que el libro es realmente un curso completo de Derecho administrativo en su llamada parte general.

«El principio de legalidad—dice el autor—es el signo común y quizá más característico y patente de los sistemas jurídicos contemporáneos». Y el estudio que hace del mismo es, verdaderamente, exhaustivo. En cerca de cien apretadas páginas, estudia las fuentes, el alcance del principio y la noción de ilegalidad, examinando las formas de ésta, su control y las consecuencias de la ilegalidad.

Se dedica el libro segundo al estudio de la teoría de los actos administrativos, distinguiéndolos de los actos materiales, emanados de la Administración, en que con estos últimos, aquélla—contrariamente al caso de los actos—no persigue un efecto jurídico determinado.

Brewer Carias aborda el problema del criterio de la función administrativa, resolviéndolo sin vacilar—conclusión con la que estamos plenamente identificados—en el sentido de que no hay otro criterio posible del Derecho administrativo que el que se apoya en la condición de los actos contemplados, es decir, en su caracterización material. Es evidente que los dos poderes del Estado que no son la Administración, emanan actos administrativos, y si no se quiere que tales actos acampen a la intemperie creando un peligrosa zona exenta de la juridicidad, hay que someter tales actos al Derecho administrativo. Queda así demostrado que el Derecho administrativo no es el derecho de los actos que emana la Administración (porque además, e independientemente de lo anterior, nadie duda de que la Administración produce actos no sometidos al Derecho administrativo, como muy bien reconoce la Ley de la Jurisdicción contenciosa), y no es el Derecho administrativo el de-

recho de los actos que emana la Administración, porque este Derecho regula también actos surgidos de los otros dos poderes del Estado. Hay que proclamar que el Derecho administrativo es el derecho de unos actos caracterizados materialmente, independientemente de quien sea el sujeto a que se deban. Brewer Carias propone a este respecto que debe entenderse por Administración «toda autoridad pública actuando en función administrativa», siendo actividad administrativa la de ejecución de la ley y gestión de los intereses públicos.

Al estudiar los efectos del acto administrativo, examina la ejecutoriedad, la entrada en vigor, la extinción del acto y la firmeza del mismo. Al referirse a las diversas posibles divisiones del acto administrativo, estudia especialmente las instrucciones de servicio y su impugnabilidad.

El título tercero se dedica a los contratos administrativos. Comienza por distinguirse contratos civiles de la Administración y contratos administrativos propiamente dichos, sosteniendo que estos últimos aparecen cuando la Administración actúa en función administrativa con la finalidad de servicio público y al efecto de crear una situación jurídica individual y subjetiva. Defiende el autor que el contrato administrativo se caracteriza frente al civil «por la relación de subordinación del contratante de la Administración, respecto a ésta».

El título cuarto se consagra a los recursos administrativos. Afirma que los recursos gubernativos pueden apoyarse en motivos de oportunidad, mientras que los jurisdiccionales sólo admiten como fundamento la legalidad.

Concluye el libro con un largo título de más de ciento cincuenta páginas, dedicado a la jurisdicción contenciosa. Respecto al sistema venezolano, afirma que el control de la constitucionalidad de las leyes es ejercido actuando la Corte Suprema como jurisdicción constitucional y no como jurisdicción contenciosa. A quienes carecemos de experiencia en esta clase de controles, el hablar de estos puntos probablemente nos está vedado, pero aun incurriendo en una afirmación demasiado audaz, pienso que la actuación de un Tribunal examinando la conformidad de la ley con una superley, es una actuación de carácter organizatorio, y como tal (en cuanto que contrastación con el ordenamiento supremo), actuación contencioso-administrativa; es decir, hoy en los países en que no hay control de la constitucionalidad de la ley (que son muchos), el mundo administrativo acaba en la ley, precisamente porque ésta no es justiciable. Pero si lo administrativo es una actividad organizatoria de carácter subordinado (siendo la actividad organizatoria básica la política), parece que cuando esta actividad ya no es básica, pues se permite su contrastación con un escalón superior, entonces esta otra actividad (la legiferante) se convierte en objeto del Derecho administrativo, y su enjuiciamiento (cualesquiera que sean sus especialidades), en actividad contencioso-administrativa.

Estamos, en fin, ante una importantísima aportación a la literatura en lengua castellana, sobre la disciplina administrativa. Debemos felicitarlos de que en nuestra lengua se escriban tan logradas obras sobre una materia que hace tan sólo unos años parecía reservada a

los investigadores de allende los Pirineos. No sólo en este viejo solar, sino también en América—tan lejana y tan cercana—se está desmintiendo clamorosamente un mito y sustituyéndolo por una deslumbrante realidad de la que este libro es una prueba concluyente.

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER  
Y URRUTIA.

*Comentarios a la Ley de Reforma del sistema tributario.* Inspección General del Ministerio de Hacienda. Madrid, 1965.

Como se expone en el prólogo, el objeto principal de esta publicación es aumentar la información de los funcionarios del Departamento, acerca de la nueva configuración del sistema tributario español, como consecuencia de la Ley de 11 de junio de 1964. A todos ellos que, desde sus respectivos puestos de trabajo, han de contribuir eficazmente a hacer efectiva la nueva ordenación de nuestra Hacienda pública, va dirigida y dedicada esta obra.

La idea que ha presidido su elaboración queda patentizada en la estructura que a la misma se ha dado. En cuatro sucesivas partes se estudian los antecedentes de la reforma del sistema tributario. Sus aspectos político-económico y político-social. Las distintas figuras de imposición y, por último, otras cuestiones de indudable interés relacionadas con la gestión fiscal.

En los antecedentes y fundamentos se contiene el Memorándum sobre la reforma del sistema tributario español, remitido por el Gobierno a consulta de diversos organismos (que, a su vez, comprende la exposición de la necesidad de revisión del sistema tributario, la evolución del sistema fiscal espa-

ñol hasta 1957, la reforma de este año, y las medidas posteriores; los problemas y objetivos de una ordenación general del sistema tributario y la revisión del mismo). Se comprenden también en esta parte los discursos del Excmo. Sr. Ministro de Hacienda y Excmo. Sr. Subsecretario del Departamento en la presentación y defensa del Proyecto ante las Cortes.

Finalmente, entre este primer grupo de antecedentes y fundamentos, se transcribe la exposición de motivos de la Ley de Reforma del sistema tributario.

En la segunda parte se estudia el significado económico, social y jurídico de la Ley de Reforma tributaria, con interesantes trabajos de don Juan Carlos de Ory Aranaz (Fundamentación económica de la reforma tributaria); de don Rafael Acosta España (El nuevo sistema tributario y la política social); de don Ricardo Pedreira Pérez (El sistema fiscal español y la política de educación), y de don César Albiñana y García-Quintana (Nuevas estructuras tributarias).

La tercera parte se dedica al estudio analítico de la reforma del sistema tributario, con trabajos de los señores Merino Guinea, Gómez-Aparici Pajares, Gomá Pujada, Revuelta García, Rubio y Albarracín, Drake Drake, Barrio de Frutos, Ramírez González, Monedero y Carrillo de Albornoz, Rozas Zornoza, Gota Losada, Casanovas Ogué, Peralta España, Tejera Victory, Alas-Pumariño Cima, Martínez Agulló, López-Chaves Sánchez, González Bueno, Ruz Bergamín, López Berenguer, Correas García, Gregori Malet, Guijarro Arrizabalaga, Castro Sanmartín y García Comas, que versan sobre materias tan interesantes como: «Los objetivos de la

reforma fiscal en la imposición directa», «La Contribución territorial rústica y urbana, después de la reforma», «Aspectos técnicos en la nueva ordenación de la Contribución urbana», «El impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, después de la reforma del sistema tributario», «El impuesto sobre las rentas del capital», «La licencia fiscal del impuesto industrial», «La determinación de bases imponibles en régimen de evaluación global del impuesto industrial, cuotas de beneficios, como tipo de estimación objetiva de bases», «El impuesto sobre la renta de Sociedades y demás entidades jurídicas», «Fondo de previsión de inversiones y regímenes especiales de amortización», «El gravamen de los beneficios de las personas jurídicas y la doble imposición internacional», «El impuesto general sobre la renta de las personas físicas», «Inserción de los impuestos de productos en los generales sobre la renta», «El antiguo impuesto de Derechos reales y los nuevos impuestos generales sobre sucesiones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados», «La imposición indirecta en el ámbito de un verdadero sistema fiscal», «El impuesto general sobre el Tráfico de las Empresas», «Los impuestos especiales en la Ley de Reforma del sistema tributario», «Las tasas fiscales», «Los tributos parafiscales», «El Timbre del Estado como medio de recaudación en la Ley general tributaria y en la de Reforma del sistema tributario», «La incidencia de la Ley de Reforma del sistema tributario sobre los gravámenes exigibles en las Aduanas» y «La reestructuración de estos gravámenes».

Por último, una cuarta parte se

dedica a estudiar otros aspectos de la Ley de Reforma del sistema tributario, con trabajos sobre nuevas normas de regularización de balances; concentración de empresas y actividades económicas; trascendencia de la reforma tributaria en la imposición local española; sobre la reforma del sistema tributario y los Jurados, y sistemas fiscales extranjeros, de que son autores los señores Cubillo Valverde, Fernández Pirla, Saura Pacheco, Perulles Bassas y Ximénez Soteras.

Como se ve, el estudio analítico de las distintas figuras tributarias que integran el nuevo sistema fiscal, ha sido realizado por prestigiosos y competentes funcionarios, y en la última parte de la obra se contiene análisis de otras cuestiones que, por su íntima relación con el ordenamiento fiscal, se han considerado de interés por entender que su conocimiento habrá de completar eficazmente la información contenida en las páginas anteriores del libro.

En suma, una obra interesantísima para los contribuyentes, e indispensable para funcionarios y profesionales.

JESÚS ARANDA NAVARRO.

GARCÍA-TREVIJANO FOS (J. A.): *Tratado de Derecho administrativo*. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1964. 510 páginas.

Con este tomo se inicia, como advierte su autor en el prólogo de la obra, la publicación de un Tratado que «pretende abordar toda la problemática de la Administración actual, especialmente la española, para lo cual se adopta un método realista evitando la excesiva teorización y repartiendo ésta según los temas».

Se evita dar a este tomo, en el que se examinan «los temas frontales del Derecho administrativo», la denominación de Parte general, por creer el autor que «el Derecho administrativo no es tan simple como para trazar una división exacta entre sus materias y porque lo que se ha dado en llamar Parte general debe postularse de la Teoría general del Derecho», de suerte que no se establece separación entre Parte general y especial, sino que «el examen de funciones y servicios concretos reflejará todos los conceptos tratados inicialmente, acumulados en su pequeño microcosmos».

A pesar de que los dieciocho capítulos del texto no se encuentran reunidos en grupos más amplios que permitan separar partes o materias, puede decirse que los cuatro primeros están dedicados al estudio de la Administración, su evolución y su encuadre en el conjunto de los poderes y actividades del Estado, deteniéndose especialmente en el estudio de las relaciones e interferencias entre Administración y Justicia, así como en la influencia de los regímenes políticos en la Administración.

El capítulo V está dedicado a determinar el concepto, naturaleza, fundamento y caracteres del Derecho administrativo. Entiende el autor que una definición del mismo no debe resaltar tan sólo el aspecto objetivo o el subjetivo, sino integrar ambos aspectos en un conjunto de normas y principios. La mayor parte de los autores, al tratar de la naturaleza del Derecho administrativo lo sitúan dentro del Derecho público, repitiendo a continuación las teorías que han pretendido señalar una divisoria entre éste y el Derecho privado, sin de-

jar de observar las interferencias, cada vez más numerosas, entre uno y otro ordenamiento. García-Trevijano considera que «esta distinción es estéril, ya que no conduce a resultados positivos» porque el problema ha sido planteado *ab initio* de una manera equívoca; «no existe—dice el autor—Derecho público y Derecho privado; lo que existe es Derecho de relaciones entre particulares y Derecho que regula las relaciones y organizaciones supraparticulares y supraindividuales. Este segundo Derecho lo podemos llamar público: es un convenio, siempre y cuando se engloben en el concepto de Derecho público todas las relaciones de superioridad». Partiendo de esta afirmación, el Derecho administrativo es, para García-Trevijano, «supraindividual, porque una de las partes de la relación es siempre y necesariamente una organización llamada Administración pública». El fundamento del Derecho administrativo se encuentra en el interés público, pero no en el poder o potestad de la Administración frente a los particulares, porque aquél no aparece siempre; la nota específica se encuentra en la «organización» que es la que da soporte a los privilegios administrativos hacia dentro, mientras que la potestad se enlaza con los privilegios hacia fuera.

Después de preocuparse del método en el Derecho administrativo, el autor estudia la Ciencia de la Administración en la que encuadra todos aquellos estudios—de Sociología, de Técnica, etc.—que no enfocan a la Administración desde un punto de vista estrictamente jurídico.

El capítulo VIII y siguientes están dedicados a las fuentes del Derecho administrativo. Es interesan-

te en este punto destacar la distinción que el autor hace entre fuente y norma, considerando a la primera en una doble acepción: como órganos y como medios de producción, es decir, un concepto estático, que constituye el origen de la norma, la cual es un imperativo legal, esto es, un concepto dinámico. Por otra parte, es necesario distinguir estas normas jurídicas del aspecto o ropaje exterior que adoptan, es decir, de sus formas de manifestación, ya que es frecuente cierto confusiónismo en esta materia, que es preciso aclarar, porque cuando los actos sean normativos prevalecerán entre sí según la forma, de suerte que es posible hablar de una jerarquía formal de las normas. Los dos capítulos siguientes están dedicados al examen concreto de cada una de las fuentes.

A continuación se estudian las cuestiones relacionadas con la aplicación de las normas, distinguiendo las relativas a la búsqueda de la norma aplicable de las que hacen referencia a su interpretación y los distintos sistemas jurídico-administrativos en el Derecho comparado.

Los últimos capítulos están dedicados a los sujetos de la relación jurídico-administrativa, comenzando con el examen de la posición que la Administración ostenta y deteniéndose, especialmente, en el análisis de la discrecionalidad, la supremacía traducida en privilegios y el sometimiento al principio de legalidad, así como los supuestos en que se producen situaciones de anormalidad. A continuación se estudia el concepto y clases de administrados, la teoría de las limitaciones y las diversas figuras subjetivas, a las que otros autores han denominado situaciones jurídicas subjetivas, con lo cual, el autor,

cierra este primer tomo de su Tratado.

En definitiva, nos encontramos con el texto inicial de un propósito más amplio, que permitirá contar con un Tratado de Derecho administrativo, no muy abundantes en España, donde no es, por otra parte, escasa la producción científica en esta materia. La personalidad de su autor, relevante en muchos aspectos, que forma parte del nutrido grupo de jóvenes y brillantes administrativistas españoles, hace que, desde el principio, se sienta interés por este libro, el cual «se dirige no sólo a los especialistas y estudiantes, sino a todos los que marginalmente se interesan por los problemas administrativos». Junto a la claridad con que está escrito, presenta algunas cuestiones clásicas tratadas desde ángulos originales que hemos procurado reflejar, brevemente, en esta recensión. Únicamente puede reprochársele cierto apresuramiento en su edición, reflejado en las erratas recogidas al final y otras que no han sido advertidas, así como la falta de citas a pie de página que, a pesar de la advertencia que hace el autor en el prólogo, nos parece una técnica adecuada cuando se emplea con mesura; pero, en definitiva, estas objeciones no son más que detalles insignificantes que, fácilmente, podrán ser salvados en posteriores ediciones.

PAULINO MARTÍN.

GONZÁLEZ ESCRIBANO (J. B.): *Los nombramientos en las Corporaciones locales*. «Manual teórico-práctico». Madrid, 1965. 375 páginas.

Aunque el título del libro que recensionamos únicamente alude a los nombramientos en las Corporaciones locales, lo cierto es que, como

advertie su autor en el prólogo, en él se tratan otra serie de cuestiones relativas al personal íntimamente ligadas con la idea matriz. En unos casos le sirven de preámbulo, el cual a su vez permite el encuadre adecuado de los nombramientos, tales como las relativas a la clasificación del personal en la Administración local y los sistemas de selección de sus funcionarios. Otras son una consecuencia obligada de los nombramientos o bien los matizan en alguna manera, como las relacionadas con la toma de posesión, los cuadros de incapacidades e incompatibilidades, e incluso el examen de los expedientes de personal que, lógicamente, se iniciarán con el nombramiento del funcionario para un determinado puesto de trabajo.

Por otra parte, el autor no se limita a presentar los nombramientos de los que, con cierta reiteración, podríamos llamar funcionarios profesionales, sino que incluye los de Alcaldes y Tenientes de Alcalde, e incluso los de aquellos que sin ser funcionarios, tienen la consideración de agentes de la autoridad y su nombramiento está encomendado al Alcalde, como son los serenos de comercio y los guardas particulares jurados. Únicamente se echa de menos, en este amplio marco, el examen del personal perteneciente a los servicios municipales que se prestan con órganos especiales, fundaciones públicas, empresas mixtas u otras formas de gestión, cuyo tratamiento, aunque de manera somera, hubiese completado el título de la obra.

Es preciso destacar el interesante análisis que, en diversos epígrafes, se realiza de la reciente Ley 108 que, además de las cuestiones relativas a emolumentos, ha introducido innovaciones importantes en

otros aspectos; entre ellas, la relativa a los nombramiento al establecer que «en lo sucesivo no se podrá nombrar personal en concepto distinto al de propiedad». Con esta disposición se pretende zanjar una inveterada práctica, seguida por muchas Corporaciones locales al adscribir a sus plantillas de personal en conceptos diversos de los recogidos por el Reglamento de Funcionarios, con lo cual creaban mayores problemas de una materia delicada por naturaleza y dificultades para quienes, como los Secretarios, tienen atribuidas las funciones que con ella se relacionan.

También hay que señalar el examen que el autor efectúa de la estructuración orgánica de la Administración local, distinguiendo las plantillas de los escalafones, aunque quizá, en este punto, hubiera sido preciso profundizar y precisar una adecuada terminología, ante el confusiónismo actual, que de acuerdo con la novísima regulación dictada para la Administración central, permita la oportuna adecuación del futuro Reglamento de Funcionarios de Administración local que, durante muchos años ha ido a la vanguardia en esta materia.

La segunda parte de la obra está dedicada a la aplicación práctica de las normas sobre nombramientos. En ella se recogen «14 formularios de expedientes referidos a los casos que con más frecuencia se presentan en la vida diaria de las Corporaciones locales», los cuales, sin duda, serán de gran utilidad para todos los funcionarios y muy especialmente para los de Municipios con menor población, en los que existe una extraordinaria acumulación de trabajo y no siempre el tiempo necesario para el estudio de los documentos que por su repeti-

ción pueden perfectamente adoptar forma impresa. En este punto es interesante insistir en la idea de que se creen los adecuados órganos, que estarían a cargo del actual Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales para un estudio de la documentación a utilizar, normalización de impresos que estarían actualizados en todo momento y como consecuencia implicarían una simplificación del procedimiento y ahorro de trabajo.

La obra se completa con los índices sistemático y por conceptos, aparte de recoger los textos legales de más frecuente uso para estas cuestiones, que tienen la considerable ventaja de su unidad.

PAULINO MARTÍN.

*La casa y los orígenes de la ordenación urbana.* Vol. IX, tomo I. Introducción, selección de textos y notas por Alfonso M.<sup>º</sup> GUILARTE. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Colección «Textos legales», número 11. Madrid, 1964.

La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, continuando su excelente labor de ordenación y difusión de materiales referentes a la vivienda, la arquitectura y el urbanismo, inicia con *La casa y los orígenes de la ordenación urbana* la publicación de textos jurídico-históricos relacionados con dichas cuestiones.

Los textos corresponden a los siglos XI al XV. La mayor parte de ellos son de Fueros municipales y también del Fuero Real, las Siete Partidas, Costumbres de Tortosa, Ordenanzas Reales de Castilla, etcétera. Cada uno de los documentos va precedido de una breve introducción que orienta al lector so-

bre su época, autor y características. Los párrafos están numerados marginalmente para facilitar la utilización de los cuidados índices de materias, alfabético y cronológico que figuran al final del libro.

El profesor Alfonso M.<sup>a</sup> Guilarte destaca en la introducción cómo los documentos seleccionados descubren la acción del Poder público sobre la transformación de las ciudades. En definitiva, descubren la permanencia de los problemas de la vida social del hombre y de sus soluciones. De ahí el valor de este tipo de obras históricas. El hombre actual aprovecha experiencias de anteriores generaciones para ordenar mejor la convivencia. Siente también que las dificultades que le rodearon no son algo original y propio. Esto le puede mover a una valoración más modesta y relativa de los remedios que propone y, al mismo tiempo, a estudiar con más detenimiento y ahinco las posibles fórmulas de solución. La obra histórico-doctrinal que recensiamos es, por todo esto, aleccionadora y formativa.

Tanto la labor del profesor Guilarte como la edición preparada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, son dignas del mayor encomio.

J. M.<sup>a</sup> BOQUERA.

LEGAZ MOYANO (Francisco): *Tablas para la determinación de pensiones por la MUNPAL*. Valencia, 1964.

Con el fin de facilitar el cálculo de las pensiones que corresponde otorgar a la Mutualidad de Previsión de la Administración Local, el señor Legaz Moyano ha confeccionado unas tablas sobre los nuevos haberes señalados por la Ley de 20

de julio de 1963 en relación con la cuantía de las pensiones que establece los Estatutos de la Mutualidad. Serán de utilidad a Corporaciones y mutualistas.

B.

DUFAU (Pierre): *Non à l'uburbanisme* (No al suburbanismo). Flammarion. Colección «Le meilleur des mondes». París, 1964. 223 páginas.

«Nada hay más molesto, decía una vez Tomás Mann, que las verdades a medias». Pierre Dufau ha querido escribir un libro molesto, hiriente, revulsivo, y ha optado por escribir verdades a medias: decir la verdad, pero no toda la verdad, y de tal forma, que ésta quede monstruosamente deformada y maltrecha, sin que pueda nunca acusarse al autor de fraude. Pero el fraude, evidentemente, existe.

Ahora bien, junto a lo fraudulento está lo verdadero, y sería equivocado ignorar el libro de Dufau simplemente por sus exageraciones voluntarias, sus distorsiones rebuscadas o sus dogmáticas afirmaciones elevadas sobre una impecable concatenación de sofismas. Es cierto que en *No al suburbanismo* se plantea repetida y agudamente la problemática esencial del urbanismo de nuestros días. Ello supone, a veces, dejar al desnudo los temas más significativos de la sociedad actual. Por ejemplo, ¿qué se esconde realmente detrás de ese escapismo bucolizante de las masas urbanas de hoy? A esta pregunta responde el autor con otra: «¿Cuántos parisinos van a encerrarse los fines de semana en sus casitas de campo, delante de su segundo receptor de televisión? Son felices porque saben que, si quisiesen, podrían pasear-

se por el prado. Lo que pasa es que no quieren... En el que hace *camping* con su transistor no hay que ver a un amante del campo desorientado: hay que ver a un enamorado frustrado de la vida de ciudad». Porque, en definitiva, ¿qué es lo que quieren los habitantes de la ciudad moderna? En la fórmula maravillosa de un ex ministro francés de la construcción, quieren «grandes casitas colectivo-individuales, de estilo regional pero moderno de verdad, en pleno campo y a cinco minutos de su taller y de la panadería». Por ello puede decir el autor que «nuestro balbuciente urbanismo no encontrará su buen camino mientras no sepa negar a la gente lo que ésta cree querer, ni, sobre todo, lo que dice que quiere». Sobre esto último hay razones para desconfiar: el autor cita dos estadísticas en una de las cuales se llegaba a la conclusión de que los franceses declaraban siempre un treinta por ciento menos de lo que ganaban, mientras que en la otra se afirmaba que se sentirían todos plenamente satisfechos si ganasen un veinticinco por ciento más de lo que declaraban. O sea, que ganaban, en fin de cuentas, un cinco por ciento más de lo que querían...

No es posible ir muy lejos si se pretende dar seriedad a este tipo de razonamientos. Pero tampoco debemos ignorar que, en todo el mundo, los buenos planes de urbanismo nacen ya tarados por su manifiesta inaplicabilidad, que sólo sobreviven los mediocres y que no hay un hilo conductor lógico, sino sólo razones sentimentales que motivan actuaciones espasmódicas, demasiado bruscas y demasiado breves. ¿Qué proposición encierra más verdad: la que afirma que «entre 1901 y 1954 la región parisina vió

augmentar su población en 2.852.000 personas a expensas del resto de Francia» o la que dice que «entre 1901 y 1954, las Provincias francesas perdieron parte de su vitalidad, si bien, afortunadamente, París incrementó la suya, lo que salvó al país de un desastre total»?

A veces es sano este invertir los términos habituales de los problemas: descubren facetas insólitas y arrojan nueva luz sobre sus ingredientes. Lo grave es cuando, en la euforia de este ameno deporte intelectual, creemos haber hallado la clave secreta de su solución y nos olvidamos de que el humorismo consiste, precisamente, en utilizar el microscopio allí donde debiera manejarse el telescopio y viceversa. Por ello, del libro de Dufau no cabe hacer, propiamente, una recensión: únicamente señalar que es un libro digno y aun necesario de ser leído, siempre que sepamos de antemano que no hemos de hacerle caso. Sólo así lo mucho que, en sus páginas, hay de acertado y aun de constructivo, podrá quedar flotando, depurado de tópicos, de chistes fáciles, de sofismas y de grandilocuentes vaciedades.

M. P. O.

CORTE COSTITUZIONALE: *Giuridici concernenti la Regione Siciliana. Sentence ed atti processuali* (Resoluciones referentes a la Región Siciliana. Sentencias y actos procesales). Vols. III, 1958, 462 páginas; IV, 1959, 408 págs.; V, 1960, 182 págs., y VI, 1961, 357 páginas. Istituto di Studi Giuridici e Politici sulla Regione «Lui-gi Sturzo». Palermo, 1963.

Existe una tendencia doctrinal, casi unánime, corroborada por la realidad, respecto a la necesidad de

ensanchar el marco geográfico donde actúan los entes territoriales. Del Municipio se pasa a la Comarca y de la Provincia a la Región. Esta última se ha convertido en la unidad ideal para actuar, en cuanto permite la descentralización o desconcentración, por un lado, y la suficiente perspectiva para conseguir la coordinación adecuada de los niveles inferiores. El urbanismo, los transportes, la ubicación de industrias y sus consecuencias en la migración, en una palabra, el desarrollo económico y social, que constituye la más acusada preocupación de nuestros días, se considera que debe montarse sobre una estructuración regional y, así se habla de «planificación regional» o de «regionalización económica».

El movimiento no se circunscribe a los límites de cada Nación, sino que saltando por encima de sus fronteras, pretende llegar más lejos. En el Tratado de Roma, que creó el Mercado Común, se habla con frecuencia de la Región y, aunque no la define ni concreta sus límites o características, se refiere al aspecto regional de las cuestiones económicas. Por otra parte, en 1961 se han iniciado estudios sobre la Región de Italia Meridional, la frontera franco-belga y Sicilia, y en 1963, estos estudios se han extendido a otras regiones fronterizas.

Parece percibirse que, en el interior, el desarrollo sectorial va sustituyéndose por el desarrollo regional y, en el exterior, surge la posibilidad, seguramente todavía lejana, de que las Regiones puedan constituir, cual Provincias o Departamentos ensanchados, las nuevas unidades intermedias de bloques a nivel continental o, en todo caso, por encima de las actuales fronteras.

Ahora bien, este movimiento no ha seguido la misma línea en todos los países. En España o Inglaterra no ha pasado de ser una tendencia sin más concreciones que estudios previos, conferencias, publicaciones, etc. En Francia, no sin esfuerzo y aun con la sombra del fantasma de viejos separatismos, como ha puesto de relieve algún destacado político del país vecino, ha cristalizado en una reciente división por Regiones, aunque éstas sólo tengan contenido socioeconómico y finalidad de desarrollo. En Italia, en cambio, la Región es considerada como ente territorial, cuyas normas reguladoras están contenidas en la Constitución y en sus propios Estatutos, los cuales la configuran y determinan su competencia. El Tribunal Constitucional es el que tiene el encargo de velar por la legitimidad de las leyes regionales.

Los textos a los que se refiere esta información, cuya redacción ha estado al cuidado del Instituto de Estudios Jurídicos y Políticos sobre la Región «Luigi Sturzo», recogen las sentencias y otros actos procesales dictados por dicho Tribunal durante el cuatrienio 1958-1961, relativos a la Región Siciliana. El número total de sentencias recogidas se eleva casi al medio centenar y en su mayoría se refieren a cuestiones de legitimidad constitucional, aunque algunas traten de materias tributarias y de personal. Consideramos que su contenido concreto no tiene particular interés y es más oportuno destacar su posición dentro del ordenamiento constitucional italiano y su valor como claro ejemplo de descentralización al tratar de analizar el actual movimiento de regionalización.

PAULINO MARTÍN.

## VIII. REVISTA DE REVISTAS

### a) ESPAÑA:

#### **Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.**

Madrid, diciembre 1964. Núm. 240.

PICAZO BURRIEL, J.: *Afianzamiento colectivo*, págs. 869 a 879.

Se trata de un análisis del Proyecto de Reglamento de Afianzamiento Colectivo de los Depositarios de Administración Local formulado por el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local. Se lleva a cabo un estudio de los antecedentes partiendo del proyecto confeccionado por el autor del trabajo y tramitado por el Colegio provincial de Alicante, para continuar luego con el elaborado por una ponencia en 1947, trabajo del profesor Ruiz Fernández en 1957, el de Aragón Sánchez, y por fin en el año 1963, por el Colegio Nacional. A juicio del autor, con el proyecto que estudia quedarán suficientemente garantidas las Corporaciones locales y será de gran beneficio para los funcionarios afectados.

LARRAINZAR, Ricardo: *Convención de Municipalidades en Colombia*, págs. 896 a 897.

Ricardo Larrainzar, como experto de las Naciones Unidas en Administración local, ha asistido de observador al V Congreso General de Municipalidades que durante los días 17 al 20 de junio del pasado año se celebró en la ciudad de Bucaramanga, capital del Departamento de Santander del Sur. Estos Congresos se convocan por la Asociación de Municipalidades y su denominador común es la lucha contra el poder central para conseguir una mayor autonomía. En Colombia, Estado y Municipio se hallan colocados en muy distinto plano; no actúan armónicamente en una dirección, sino que se planea y ejecuta desde el centro sin tener en cuenta criterios de Departamentos o Municipalidades. La as-

piración de estas Municipalidades es lograr una mayor descentralización para propulsar su desarrollo.

Enero 1965.

Núm. 241.

PEREIRA GARCÍA, J.: *La Ley de Bases de Régimen local, ¿Ley fundamental del Estado?*, págs. 13 a 28.

Pereira García hace constar que la lectura del trabajo del profesor Jordana de Pozas sobre «El Municipio en las Constituciones europeas vigentes» le ha sugerido la idea de hacer un estudio que pueda actualizar algo aquellas observaciones y situar en el momento político actual de España el planteamiento de la cuestión estudiada por el ilustre municipalista español. Tras hacer unas consideraciones acerca de lo que se estima que es Ley fundamental de un Estado, estudia las recomendaciones de los últimos Congresos municipalistas y la posición de las instituciones extranjeras en este problema. Finalmente, aboga por la necesidad de que figuren entre las leyes fundamentales del Estado preceptos más expresos, claros y eficaces relativos al Municipio y a la Provincia, pues declarado—dice Pereira—reiteradamente en el Fuero de los Españoles y en los principios del Movimiento como «estructura básica de la Comunidad nacional», no es posible dejar olvidado al Municipio cuando se está institucionalizando al país. El autor estima que caben dos soluciones: la primera es la de declarar Ley fundamental del Estado la Ley de Bases de Régimen local de 1945 y someterla, por consiguiente, al requisito del referéndum para modificarla o derogarla. El otro medio de llegar a la meta propuesta es el de proceder a la redacción de una nueva Ley de Bases en la que se reduzcan notablemente el número de éstas y se considere la que se apruebe como Ley fundamental del Estado.

### **Certamen.**

Madrid, diciembre 1964.

Núm. 276.

MAHILLO SANTOS, Juan, y ACEBES BARROSO, Ignacio: *Temas de Hacienda*

*municipal: tasa de desagué*, págs. 493 a 495.

Se estudia el fundamento jurídico-fiscal de la tasa, que no es otro que el párrafo 5.º del artículo 444 de la Ley de Régimen local en relación con el número 2 del 435, al considerar como aprovechamiento determinante de una tasa el desagüe de canalones en la vía pública o en terrenos del común. Se examina también el objeto del gravamen, la persona obligada al pago, las tarifas y otros extremos.

Enero 1965.

Núm. 277.

MARTÍNEZ BLANCO, Antonio: *Interinidad de funciones por funcionarios en activo*, págs. 31 a 37.

Se trata realmente de un detenido estudio del artículo 41 del Reglamento de 1952.

Como introducción al trabajo se afirma que ante la posibilidad de que la actividad del funcionario sufra interrupciones o cese, el Derecho administrativo, compelido por la necesidad de garantizar la continuidad del servicio público, del que es nota esencial la permanencia, ha arbitrado diversas medidas.

Dos grupos de causas pueden producir estas situaciones de discontinuidad de la actividad del funcionario: uno, relativo a su ausencia temporal por mera interrupción, otro a su definitiva ausencia por cese, quedando en este último caso libre o vacante la plaza que ocupaba.

Igualmente por dos medios de índole personal pueden remediarse aquellas situaciones de discontinuidad: con personas hasta entonces extrañas a la función pública o por medio de quienes, prestando ya otras funciones permanentes al ente público, son sus funcionarios.

Después de algunas consideraciones sobre el concepto y requisito de la interinidad, su duración y sus elementos, Martínez Blanco llega a las conclusiones siguientes: «1) Es necesaria, con perfecto paralelismo respecto de la situación de sustitución accidental de funcionarios, una regulación detallada de los derechos, deberes, procedimientos de selección y designación, y orden de preferencia, de la institución de interinidad de funcionarios por funcionarios en activo, pues hoy sólo se halla regulado el derecho del

funcionario interinante a la percepción de diferencias de sueldo. 2) Parte esencial de tal regulación jurídica sería el reconocimiento de dicha remuneración como percepción especial del artículo 2.º, párrafo 1.º, de la Ley de Emolumentos de 1963, en sus modalidades de desempeño simultáneo de los dos cargos, de sólo desempeño del cargo superior e incluso de cargo de categoría inferior, pero integrada, en todo caso, por las diferencias de sueldos base, retribuciones complementarias, pagas extraordinarias y gratificaciones de carácter general, así como comprensiva de toda gratificación íntegra inherente a la plaza vacante, y con exclusión en todo caso de los trámites del artículo 2.º, párrafo 3.º, de dicha Ley de Emolumentos».

A. D. P.

## Documentación Administrativa.

Madrid, enero 1965.

Núm. 85.

VILLAR PALASÍ, José Luis: *La clasificación de los puestos de trabajo y las líneas generales de la organización administrativa*, págs. 9 a 35.

De las tres partes en que se divide el trabajo, la primera trata de las técnicas no jurídicas en el campo de la organización administrativa, así como de la diversa concepción que acerca de la naturaleza de los puestos o cargos administrativos mantienen las Administraciones anglosajonas y continentales, dando cuenta después de su criterio en relación con técnicas y métodos de clasificación, así como sobre sus finalidades, acompañando esta parte con diversos cuadros sobre puestos de trabajo.

En la segunda parte, referente a los presupuestos de la organización administrativa, considera como básicos la aspiración a la unidad de acción y el requisito de la racionalidad en el reparto de competencias y de responsabilidades. A tal efecto aborda el criterio de distribución de competencias por la clase de personas, finalidades generales, área territorial servida y por la naturaleza del trabajo. En cuanto a la racionalidad organizativa, dice que ésta se encuentra sometida no sólo a las técnicas de división orgánica, sino a un juego de antinomias, las cuales resume más adelante.

Por último, en cuanto a la técnica de

clasificación, manifiesta que no pretende resultados matemáticos ya que al operar sobre el hombre hay siempre un factor de error que de antemano ha de admitirse. De aquí que sus conclusiones se encaminen a la creación de un Centro directivo de Personal y a la implantación de técnicas organizativas, basadas en la clasificación posicional, como únicas soluciones para enfrentarse en el intrincado campo de la organización administrativa.

S. S. N.

## El Consultor de los Ayuntamientos.

Madrid, 20 diciembre 1964. Núm. 35.

GONZÁLEZ YAGÜEZ, Arturo: *El nombre propio: su regulación en la vigente legislación del Registro civil*, páginas 1707 a 1710.

El autor hace constar que el motivo que le ha inducido a comentar los artículos 54 de la vigente Ley del Registro civil y los 192 y 193 de su Reglamento, no ha sido otro que el conocimiento de que en gran número de los Registros municipales españoles se practican inscripciones de nacimiento, haciendo caso omiso, en lo que a este punto se refiere, de las normas establecidas en la vigente legislación.

Analiza y comenta qué se entiende por nombres extravagantes, simples y compuestos, así como otras prohibiciones, y el precepto legal que ahora obliga a la adecuación del nombre civil al nombre impuesto en el bautismo.

30 diciembre 1964. Núm. 36.

PÉREZ DE CASTILLA, José: *Premio al mérito en los funcionarios locales*, páginas 1753 a 1756.

Como se indica en el título, se trata de un trabajo dedicado a los premios y recompensas a que se pueden hacer acreedores los funcionarios de la Administración local. Analiza el premio según la razón, es decir, el mérito contraído en el ejercicio o cumplimiento del deber, pues el funcionario público puede cumplir estricta y sencillamente bien o

puede hacerlo con solicitud extraordinaria de entrega y abnegación generadoras de mérito singular. Estudia luego las recompensas que pueden otorgarse a los funcionarios con arreglo a los preceptos legales.

10 enero 1965.

Núm. 1.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Los recursos contra el acuerdo de inclusión en el Registro municipal de solares*, páginas 5 a 9.

El profesor González Pérez, al desarrollar unas nociones generales, formula unas declaraciones de tanto interés, sobre todo en relación con el recurso de reposición, que creemos conveniente transcribirlas. Dicen así:

Al entrar en vigor la Ley de Procedimiento administrativo se planteó el problema de la subsistencia del recurso de reposición previo al recurso de alzada, que prevé el artículo 217 de la Ley del Suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956.

Los defensores de la subsistencia del recurso de reposición aducían un importante argumento: que, realmente, todavía se interpone ante el mismo órgano de la Administración local que dictó el acto, por lo que al mismo no se aplica la Ley de Procedimiento administrativo, aunque ésta regule el ulterior recurso de alzada. De aquí que, en aquellos supuestos especiales en que la Ley de Régimen local exige el recurso de reposición como requisito previo, puede entenderse subsistente en tanto no se lleve a cabo la adaptación de esta Ley. Y en estos casos el régimen jurídico del recurso de reposición será el previsto en los artículos 377 a 380 de la Ley de Régimen local, 355 a 360 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y 230 a 237 del Reglamento de Haciendas locales.

Es lo cierto, sin embargo, que el recurso de reposición parece que ha dejado de ser requisito previo a los recursos administrativos en la esfera local, acreditándolo las consideraciones que el articulista expone.

El resto del trabajo está dedicado al recurso de alzada a que se refiere el artículo 16 del Reglamento de 1964 y al procedimiento a seguir.

30 enero 1965.

Núm. 3.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *Obligaciones municipales en relación con las escuelas*, págs. 93 a 97.

Rodríguez Moro, tras destacar la importancia de la enseñanza considerándola como una actividad eminentemente estatal y de hacer unas interesantes alusiones al dictamen emitido por el Consejo de Estado con fecha 29 de mayo de 1953 informando el expediente instruido para el relevo de cargas estatales, considera no obstante que con arreglo a la legislación en vigor—a la que alude con profusión de datos—hay una serie de obligaciones que recaen sobre los Municipios en relación con la enseñanza, analizando con este motivo los solares que las Corporaciones pueden ceder para nuevas construcciones, la aportación municipal a la construcción de edificios para escuela y viviendas de maestros, la conservación, calefacción, alumbrado y limpieza de los edificios escolares, y, finalmente, las obras extraordinarias de reparación.

10 febrero 1965.

Núm. 4.

GONZÁLEZ-BERENGUER Y URRUTIA, José Luis: *Acerca de la repercusión del pago de las urbanizaciones sobre los compradores de viviendas*, págs. 137 a 140.

González-Berenguer afirma que con motivo de la redacción de su libro «Teoría y práctica de la Ley del Suelo», se ha planteado el problema de la transmisión a los compradores de los pisos de las obligaciones que gravitan sobre los constructores en orden al pago de las urbanizaciones. Considera que el Ayuntamiento tiene derecho a cobrar las urbanizaciones a los compradores de los pisos si no se ha hecho así con los constructores. Fundamenta este criterio en lo dispuesto en los artículos 50, 71 y 78 de la Ley del Suelo, mas a continuación añade que esto no tiene nada que ver con la posibilidad, que probablemente existe, de que en un pleito civil de evicción, con posterioridad, los compradores logren de los constructores que se les devuelva la cantidad que la Administración cobre a aquéllos. El éxito o fracaso de esta acción depende de lo que deba entenderse por piso en los casos de ventas con precio tasado.

Lógicamente, parece que si la Administración no se ha preocupado de tasar el precio de los solares—cosa, por otra parte, como sabemos, imposible mientras se mantenga la actual estructura del llamado mercado de terrenos—y si de tasar el precio de los pisos, no parece congruente que el constructor (que se encuentra entre la espada y la pared, la espada del precio que solicite el vendedor del terreno, y la pared que supone la tasa del precio de venta del piso), deba cargar con los gastos de urbanización, que pueden anular por completo sus ganancias. Lo lógico es, pues, que al tasar el piso la Administración esté efectivamente tasando el piso en su concepto restringido, y que los nuevos gastos que se produzcan no estén sujetos por esta tasa—que sólo se refiere al piso—y puedan ser repercutidos.

Legalmente, cree, también se llega a la misma solución. Examina para ello el Decreto de 24 de junio de 1955 y la Ley de 15 de julio de 1954.

Se deduce de esta segunda la posibilidad de enajenación fijándose el precio en función de la capitalización de los alquileres. Se deduce del Decreto igual posibilidad.

20 febrero 1965.

Núm. 5.

BERMEJO GIRONÉS, Juan-Ignacio: *La publicidad de la actuación municipal*, páginas 179 a 183.

Considera Bermejo Gironés que la vida pública se extiende merced a los nuevos medios de difusión auditiva y visual, afirmando que el imperio de la *publicitas*, culmina en la existencia y en la coexistencia de los Estados y de las difuminadas órbitas de las Administraciones general y local. Con citas de Fraga Iribarne y Juan XXIII pone de relieve la colaboración entre gobernantes y gobernados que ha de desarrollarse mediante un diálogo trascendente y diáfano.

El capítulo II del trabajo de Bermejo Gironés está dedicado al estudio de la opinión pública y actividad de las Corporaciones locales, y tras unas citas de los profesores Jordana de Pozas y Ruiz del Castillo, analiza las bases que depa-para el régimen local español para la intervención del pueblo en el gobierno local.

Finalmente, la tercera parte del trabajo está dedicada al estudio de deliberaciones y acuerdos.

## Impuestos de la Hacienda Pública.

Madrid, enero 1965.

Núm. 260.

*Repercusión del arbitrio provincial sustitutivo del arbitrio sobre riqueza provincial en el impuesto general sobre el tráfico de empresas, págs. 29 y 30.*

Se trata de una nota que comienza con una referencia al artículo 233 de la vigente Ley de Reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964. Se comenta también el Decreto de 24 de diciembre del mismo año en virtud del cual se dispone que a partir del 1.º de enero de 1965 el arbitrio sobre la riqueza provincial creado por la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953 quedará sustituido por el establecido en el artículo 233 de la Ley de Reforma tributaria.

## La Administración Práctica.

Barcelona, enero 1965.

Núm. 1.

PUJOL GERMÁ, F.: *El impuesto general sobre tráfico de las empresas en relación con los contratos de obras y servicios de las Corporaciones locales, páginas 33 a 35.*

Un tema de evidente interés es el de las repercusiones que sobre las Haciendas locales implica, naturalmente, la nueva estructura de la imposición estatal establecida por la Ley de 11 de junio de 1964 sobre reforma del sistema tributario y uno de los aspectos de este problema es la posibilidad o no de aplicación del impuesto general sobre el tráfico de las empresas en cuanto concierne a los contratos de obras y servicios de las Corporaciones locales.

Destaca el autor que al establecerse las normas reguladoras del nuevo impuesto el legislador no ha tenido en cuenta el principio contenido en la base 1.ª de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945. Analiza otras facetas del problema y considera que en el momento actual en que se está estudiando la reforma de las Haciendas locales debe tenerse en cuenta esta situación, pero entre tanto aconseja se dicte una disposición suspendiendo la efectividad del impuesto general sobre tráfico de las empresas en lo que concierne a los con-

tratos de servicios, obras o suministros en los que una parte contratante sea una Corporación de Derecho público.

## Municipalia.

Madrid, noviembre 1964.

Núm. 136.

FILGUEIRA LOURO, Miguel: *Asesoramiento y advertencia de ilegalidad, páginas 371 a 377.*

El trabajo de que nos ocupamos señala que entre las funciones que competen a los Secretarios e Interventores de Fondos de la Administración local, destaca por su importancia la de asesoramiento. De la trascendencia de esta misión da idea el artículo 341 de la Ley de Régimen local, que atribuye al Secretario en especial la función de asesoramiento de la Corporación y de su Presidente. De otra parte, el asesoramiento de los Interventores en materia económica y financiera es la primera función que les señala el artículo 344 de la propia Ley.

Con una rigurosa sistematización se va estudiando el asesoramiento, así como el problema de la advertencia de ilegalidad, para llegar a las siguientes conclusiones:

En ciertos círculos se aboga por la supresión del deber de advertencia. Quizá más que su supresión, que podría lograrse con fundamento en el artículo 365 de la Ley de Régimen local, toda vez que el Gobernador civil tiene conocimiento de los acuerdos corporativos y, por ende, con ello quedaría salvaguardada de oficio la misión de velar por la legalidad de los acuerdos, y otro tanto cabría sostener respecto de los de la Presidencia, dando cuenta de los mismos a la autoridad superior, más que la supresión, decimos, sería factible pensar en una estructuración distinta de la advertencia de ilegalidad. A título indicativo señalamos:

1. En la advertencia de ilegalidad debe resaltar su finalidad esencial: defensa de la Ley, pero al mismo tiempo debe destacarse que la misma beneficia directa y exclusivamente a la Corporación y Alcaldes responsables.

2. La exclusión de toda responsabilidad del Secretario y del Interventor, tanto por los acuerdos adoptados como por la omisión de la advertencia, daría

más valor a la misma. Las Corporaciones no pueden dejar de pensar que si el Secretario y el Interventor formulan advertencia, es en gran parte por motivos puramente egoístas: liberarse de responsabilidades.

3. Para la exclusión de responsabilidad de los funcionarios sería preciso reforzar la función de asesoramiento, exigiéndola obligatoriamente en todo asunto que no sea de mero trámite. De tal suerte, que la Corporación y Presidente estarían a cubierto de cualquier ignorancia u error sobre el derecho aplicable.

4. La advertencia de ilegalidad sería en todo caso posterior al acuerdo o resolución. Y cabría considerarla como un modo de recurso de reposición del Secretario o Interventor ante el mismo órgano, en defensa de la legalidad y evitación de responsabilidades del decisor.

5. La resolución del recurso sería por completo libre para el órgano. Pero en caso de que no se accediese al recurso, la propia autoridad o Corporación, no el funcionario, quedaría obligada a dar cuenta a la autoridad superior, Gobernador civil, Delegado de Hacienda y Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

### Revista Moderna de Administración Local.

Barcelona, diciembre 1964. Núm. 644.

SUBIRACHS MARTÍNEZ, Antonio: *Los planes de ordenación de iniciativa particular y el sistema de compensación*, páginas 338 a 343.

A juicio de Subirachs era lógico que la Ley del Suelo y Ordenación urbana, así como las posteriores disposiciones, cargara su peso en los organismos oficiales. Sin embargo, se ha tenido en cuenta también la acción privada con la figura, entre otras, del promotor. Tras estudiar los planes de ordenación y la iniciativa particular, concesión de plazos de treinta días a los propietarios afectados, aprobación provisional y definitiva, presentación o aprobación del proyecto de urbanización, elección del sistema de compensación tanto por iniciativa oficial como particular, aprobación del sistema particular invitando a los demás propietarios y, finalmente, de no aceptar-

se por éstos el sistema, a cargar el porcentaje expropiación de los no incluidos en la excepción.

Enero 1965.

Núm. 645.

SUBIRACHS MARTÍNEZ, José María: *Las reclamaciones contra liquidaciones provisionales o definitivas del arbitrio de plus valía*, págs. 3 a 6.

En algunas ocasiones, estima Subirachs Martínez, se producen confusiones en las reclamaciones contra el arbitrio de plus valía en virtud de liquidaciones giradas por los Ayuntamientos, según que las mismas sean provisionales o definitivas, puesto que el procedimiento procesal es muy distinto según la forma en que la Corporación envíe la liquidación y notificación del pago.

Con amplia referencia a la legislación vigente estudia los dos supuestos, resumiendo de la siguiente manera:

«1.º Liquidación provisional con acto administrativo. Recurso ante el Tribunal Económico en plazo de quince días, siendo potestativo el previo recurso de reposición.

2.º Liquidación provisional sin acto administrativo. Reclamación ante el Ayuntamiento en el plazo que indique la Ordenanza. Denuncia de mora a los tres meses como mínimo, y hasta un máximo de un año desde que se presentó la reclamación. Un mes para contestar el Ayuntamiento y, en caso negativo, quince días para acudir al Tribunal Económico, a partir del transcurso del mes indicado.

3.º Liquidación definitiva. Recurso directo ante el Tribunal Económico en plazo de quince días, previéndose la interposición de la reposición con carácter facultativo en el mismo plazo de quince días».

A. D. P.

### Revista de Occidente.

Madrid, marzo 1965.

Núm. 24.

CHUECA GOITIA, Fernando: *Las ciudades históricas*, págs. 274 a 297.

He aquí un interesante artículo que debe ser tenido en cuenta en esta época de transformaciones y cambios en diver-

sos órdenes, sobre todo para aquellos que, amantes de la ciudad, su ciudad, observan una serie de mutaciones que dan al traste con algo perenne, característico y peculiar de algunas de ellas, perdiéndose lo que la definía como especial o, al menos, esfumándose por las nuevas construcciones o estructuras dadas a las mismas.

El autor, conocedor del problema, plantea el de la suerte o destino que han de sufrir las ciudades históricas, materia ésta que debe inscribirse en el centro de las preocupaciones de nuestra época. Si Gropius, dice, se siente perplejo ante las destrucciones de ciertas partes de algunas ciudades, el señor Chueca, ante el mal universal, grave y acongojante, manifiesta que se hace preciso pensar más sobre esto, pues la acción estatal es necesario perfeccionarla, agilizándola y dándole más eficacia, completándose todo ello con una conciencia, cultura y educación ciudadana.

Más adelante arremete contra el técnico-burócrata, y analiza otros extremos con las causas que justifican su alarma, cuales son el crecimiento y reproducción anormal, así como la explosión demográfica.

«Las ciudades típicas de nuestra civilización—agrega—degeneran a ojos vista, no obstante las realizaciones parciales aceptables con que puedan consolarlos los más optimistas. El hecho de algunos aciertos concretos en materia de arquitectura y urbanismo no pueden ocultarnos el proceso de nuestras ciudades de hoy». «Si es cómoda la postura—continúa—de cargar nuestros propios errores a los antecesores, esto estaría muy bien si en los casos de las ciudades modernas, de nueva implantación y fundación el resultado hubiera sido satisfactorio», atribuyéndole a los Estados Unidos, en gran parte, la indigencia de nuestro urbanismo actual.

El hombre ya no aspira—dice textualmente—a vivir en una ciudad que le acompañe, le ilustre y le eduque, que sea la casa común donde conviva con sus conciudadanos, donde persista el recuerdo de los hechos nobles y sigan vivas las grandiosas realizaciones de sus antepasados. Necesita a la ciudad sólo instrumentalmente para facilitar sus negocios, como escaparate para exponer mercancías y aumentar su cifra de ventas, como mercado para adquirir aquellos bienes que aumentan su confort ma-

terial, como centro de contratación de placeres más o menos vedados.

El americano, manifiesta, ha pasado del medio rural a la jungla de asfalto y cemento, sin conocer la ciudad.

La falta de educación visual es uno de los escollos con que se tropieza, y esta educación tiene que partir de una aspiración: la de que la ciudad debe cumplir otros objetivos que los simplemente funcionales. Igualmente condena el autor la sustitución de ciudades viejas por otras nuevas abandonando aquéllas, aludiendo a los procesos de declinación y renacimiento en los países occidental e islámicos que, según Benet, constituyen los métodos de «paralaje» y del «palimpsesto».

Para neutralizar en lo posible al hombre-masa, el autor ve en la educación el resultado; es necesario preparar una cruzada de ámbito nacional y local a la vez que despertar en los ciudadanos la salvaguardia de los valores culturales locales, señalando, finalmente, como solución de las ciudades históricas, la conservación de las mismas con una dosis, según los casos, de transformación, aplicando conjuntamente los métodos anteriormente señalados.

S. S. N.

## b) EXTRANJERO:

### Droit Administratif.

París, 20 abril 1965. Año XXI. Número 4.

MODERNE, F.: *Le régime juridique des vaccinations obligatoires* (El régimen jurídico de las vacunaciones obligatorias), págs. 195-211.

A pesar de su aparente pequeño interés, el régimen jurídico de las vacunaciones obligatorias presenta diversos problemas que no pueden dejar al jurista indiferente. La vacunación se ha convertido desde 1902 en una obligación impuesta por el legislador francés en un campo donde las prerrogativas del individuo parecen, no obstante, esenciales, ya que ello constituye evidentemente un atentado a la integridad física del cuerpo humano; nos hallamos ante una relación del hombre con el poder, mirada bajo el ángulo de la obligación corporal.

La doctrina y la jurisprudencia han examinado la responsabilidad del poder público, y el legislador ha terminado por fijar en la Ley de 1 de julio de 1964 el principio de la reparación por el Estado de los perjuicios así causados.

En el desarrollo de su trabajo el autor examina el concepto de vacunación, la extensión de la misma, las sanciones procedentes por falta de realizarla y la forma de llevarla a cabo. Como contrapartida, el autor estudia el principio de gratuidad de la misma y el principio de responsabilidad del Estado en este campo.

PUISOYE, J.: *Pour une conception plus restrictive de la notion d'acte de gouvernement* (Hacia una concepción más restrictiva de la noción de acto de gobierno), págs. 211-221.

El principio de la legalidad es la base de las relaciones entre autoridades administrativas y administrados. La acción estatal y administrativa se encuentra así subordinada con respecto a las normas jurídicas preestablecidas. En el antiguo Derecho francés los poderes del soberano eran ilimitados, más tarde el Estado se somete a la ley.

El articulista examina el fundamento del acto de gobierno a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, a la luz de la ley y de la doctrina. Pasa después a darnos una nueva construcción jurídica de la teoría del acto de gobierno, excluyendo los actos que afectan a las relaciones internacionales.

Con esta nueva concepción de acto de gobierno, sólo se considerará como tal las medidas directamente unidas al orden constitucional.

## La Revue Administrative.

París, enero-febrero 1965. Año XVIII. Número 103.

FEUILLOLEY, P.: *Pour une étude méthodique des abstentions électorales* (Para un estudio metódico de las abstenciones electorales), págs. 5-11.

Con numerosos datos estadísticos examina el autor las abstenciones electorales teniendo en cuenta la edad y el sexo. Se refieren especialmente a las elec-

ciones celebradas en Francia a partir de 1962. En las últimas elecciones habidas el número de abstenciones ha aumentado considerablemente.

En la segunda parte del trabajo examina el articulista el número de abstenciones siguiendo las profesiones y trabajos de los que se encuentran en edad de votar.

LUCHAIRE, F.: *L'apport européen dans l'élaboration des droits nationaux des pays en voie de développement* (La aportación europea a la elaboración de los derechos nacionales en los países en vías de desarrollo), págs. 11-20.

Después de una breve introducción, el autor examina en un primer epígrafe el Derecho político, entendiendo por tal el que atañe al Derecho constitucional, a la organización administrativa y sus repercusiones en las libertades del individuo.

En el segundo epígrafe estudia el Derecho privado, refiriéndose al socialismo y al desarrollo de la sociedad en los últimos tiempos.

Considera al desarrollo para los nuevos países como un problema vital y urgente.

## Nouvelles de P.U. I. V.

Bruselas. Enero-febrero 1965. Vol. IV. Número 1.

*Un stage d'étude sur les activités culturelles* (Un período de estudio sobre las actividades culturales), pág. 1.

De los días 21 al 25 de febrero de 1965 y bajo los auspicios del Comité de Enseñanza de la Cultura de la Unión Internacional de Villas, se reunió una Comisión para estudiar el papel que juegan los poderes legales en la promoción por el interés de los ciudadanos hacia la cultura. Las sesiones tuvieron lugar en la Unesco bajo la presidencia del Director y Presidente del Comité de Enseñanza de la Cultura de la Unión de Villas. En estas sesiones se trató del papel de los poderes locales en la promoción de actividades culturales y de su valor para cada persona e individuo en concreto. También se estudió la cooperación con las escuelas.

*Second cours de l'U. I. V.* (Segundo curso de la Unión Internacional de Villas), pág. 3.

Este curso comenzará el 6 de septiembre de 1965 para terminar el 10 de noviembre del mismo año. Tendrá lugar en La Haya. Su objeto será el estudio comparativo de la Administración local y está dirigido a los altos funcionarios de la Administración central interesados en los asuntos de los entes locales, así como a los dirigentes de los Municipios, que sean elegidos o nombrados y que se hallen en vías de desarrollo. Este curso, titulado «La descentralización para el desarrollo», deberá permitir a los participantes en él elegir los métodos más adecuados a las necesidades individuales de sus propios países.

*Le Comité Permanent de la FIHUAT sur la rénovation urbaine* (El Comité Permanente de la Federación Internacional para la Vivienda, el Urbanismo y la Reconstrucción del Territorio), págs. 3-5.

Este Comité para la renovación urbana se reunió del 2 al 4 de diciembre de 1964 en la Casa Consistorial de Viena para estudiar «los problemas fundamentales de la renovación urbana». En estas reuniones participaron 32 miembros.

En once puntos se centraron las conclusiones de este Comité, que tratan de resolver el problema del urbanismo en las poblaciones importantes.

### **Revue du Droit Public et de la Science Politique.**

París. Enero-febrero 1964. Número 1. Año 81.

COLLIARD, A., y GROSHENS, J.: *La sous-préfectorisación des Préfets des Départements* (La subprefectorización de los Prefectos de los Departamentos franceses), págs. 5-31.

En este artículo los autores se limitan a preguntar y poner sobre el tapete la cuestión de una de las dos categorías de Prefectos, instituidas por los Decretos franceses de 14 de marzo de 1964.

En general siempre se ha mirado al

Prefecto francés como el máximo poder provincial que tiende a aumentar sus poderes en disminución de las libertades individuales. Pero estos poderes absolutos que tuvieron en algún tiempo se ven en la actualidad bastante merendados.

En el trabajo los autores analizan la importancia real del poder de decisión reconocida al Prefecto, para pasar después a examinar el papel que como coordinador y representante del Estado en los Departamentos tienen los Prefectos.

### **Revue Internationale des Sciences Sociales.**

París. Unesco. Año 1964. Volumen 16. Número 4.

DIKE, K. O.: *L'évolution des sciences sociales et humaines* (La evolución de las ciencias sociales y humanas), páginas 546-566.

Tres temas principales son estudiados por el autor de este trabajo:

1.º Los principales cambios originados en el mundo contemporáneo, que han modificado la naturaleza y los objetivos de las diferentes disciplinas (Las revoluciones socialistas, científicas y técnicas, y la ampliación de horizontes).

2.º La evolución de la metodología de estas disciplinas (Se rechazan los grandes sistemas generales).

3.º La cooperación interdisciplinaria (La integración del hombre en la sociedad).

ZVORIKINE, A.: *Les sciences sociales URSS: situation et tendances* (Las ciencias sociales en Rusia: Situación y tendencias), págs. 634-649.

El autor, después de situar las ciencias sociales y humanas en el conjunto del sistema científico general, analiza la metodología de las ciencias sociales, tal como ha sido formulada por los sabios soviéticos.

Describe posteriormente las técnicas y los métodos actuales y establece una clasificación de las ciencias sociales.

Para terminar, resume las tendencias fundamentales de la investigación en ciertas ciencias sociales en la Unión Soviética.

## Aggiornamenti Sociali.

Milán. Marzo 1965. Año XVI. Núm. 3.

ALESSANDRI, G.: *Urbanistica inglese: I. Piano della «Grande Londra»* (Urbanismo inglés: I. Plano del Gran Londres), págs. 197-207.

En la segunda guerra europea, la política inglesa sobre urbanismo se ha centrado en torno al informe presentado por la Comisión real presidida por Barlow. Una primera consecuencia del informe Barlow fué la constitución de la Comisión Scott en 1941 para la utilización del terreno en las áreas rurales.

El plan del Gran Londres está en conexión con las Comisiones anteriores y se hizo en 1944 por P. Abercrombie, publicándose en 1945. Este plan aparece estudiado con detalle en este trabajo, haciendo el autor incluso una representación gráfica del mismo. Se distingue netamente el centro residencial de las zonas industriales. Diversas avenidas de considerable amplitud sirven para la descongestión urbana.

SCELSI, F.: *L'autonomia regionali nell'ordinamento dello Stato italiano* (La autonomía regional en el ordenamiento del Estado italiano), págs. 207-220.

Expone el autor el proyecto de Ley sobre regulación de las Regiones en Italia presentado por el actual Gobierno italiano.

En diversos epígrafes estudia el problema regional en la primera Constitución. Pasa después a examinar el ente regional en la Constitución republicana. A continuación analiza la naturaleza y atribuciones de los entes regionales.

Finaliza refiriéndose a la falta de actualización del ordenamiento regional y la necesidad de poner al día dichas normas regionales de la forma en que lo ha hecho el actual Gobierno italiano.

## Città di Milano.

Milán. Noviembre-diciembre 1964. Año 81. Núm. 11-12.

RODELLA, Domenico: *La distribuzione della popolazione sul territorio ed i problemi dell'orientamento amminis-*

*trativo locale* (La distribución de la población sobre el territorio y los problemas de la orientación administrativa local), págs. 492-500.

En junio de 1964 tuvo lugar en Jerusalén (Israel) el 27.º Congreso Mundial de la Vivienda y el Urbanismo, en el cual se trataron los siguientes temas:

1) Política de la vivienda para las regiones sujetas a un rápido crecimiento de la población.

2) Plan nacional para la redistribución de la población y para la construcción de nuevas ciudades.

Aunque los informes presentados y numerosas intervenciones de los congresistas ponían el acento sobre los problemas de la vivienda y distribución de la población en los países de rápido crecimiento demográfico, resulta evidente que los problemas tratados presentan un notable interés también para los países que sin tener un aumento global de la población tan relevante como en algunos países extranjeros, presentan fenómenos de cambios de población de una parte a otra del territorio.

En el ámbito de tales problemas típicamente europeos y también italianos, se encuadra la contribución de los estudios milaneses, que despertaron gran interés en el aludido Congreso.

Parece, pues, oportuno al autor realizar un estudio previo del problema de la distribución de la población, para examinar a continuación los problemas que presenta el ordenamiento administrativo italiano en lo que atañe al problema de la vivienda y el urbanismo en general.

Enero-febrero 1965. Año 82. Núm. 1-2.

ZURLENI, L.: *Il bilancio di previsioni degli enti locali come strumento di programmazioni* (El anteproyecto de presupuesto de los entes locales como instrumento de programación), páginas 4-7.

Se desarrolla este trabajo en diferentes epígrafes. En el primero se examina la posibilidad de formar un anteproyecto de presupuesto. Nacido éste como instrumento jurídico administrativo de buen gobierno de la cosa pública, indica en principio, exclusivamente intenciones, buenos deseos.

En el segundo epígrafe se examinan:

las relaciones entre el presupuesto de las empresas y el presupuesto de los entes locales. La programación para ser verdaderamente tal tiene necesidad de una expresión precisa en sus líneas de acción suficiente a calificarla y limitarla.

Finaliza refiriéndose a la articulación del presupuesto y a su vigencia para uno o varios años.

### **Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza.**

Florenca, 1 de septiembre de 1964.  
Año XX. Núm. 17.

RIZZA, S.: *I contratti di Diritto pubblico* (Los contratos de Derecho público), páginas 1.923-1.925.

Sobre los contratos de la Administración pública se ha dicho y escrito mucho, aunque no siempre con exactitud y validez jurídica.

Se reconoce la facultad a la Administración pública de estipular contratos para constituir, regular y extinguir una relación jurídica patrimonial al igual que ocurre con los sujetos privados; pero es difícil admitir la existencia de un plano bilateral de igualdad entre la Administración en el contrato de Derecho público.

RIZZO, A.: *Pubblica Amministrazione e Comuni nell'Europa di domani* (Administración pública y Municipios en la Europa del mañana), págs. 1.925-1.929.

Dos directrices fundamentales marca el autor en este campo: 1.º Modernizar y potenciar la estructura de la Administración pública, tarea en la que se halla especialmente empeñado el Gobierno. 2.º Profundizar en el conocimiento de las condiciones en que operan los poderes públicos de los Estados de nuestro continente, a través de oportunas iniciativas, estudios, cambios de personas y de experiencias.

En Europa se camina hacia una igualdad política y económica. Han de ser los Municipios y las Comunidades territoriales los centros de animación del espíritu europeo.

16 de septiembre de 1964. Año XX.  
Número 18.

GHIANI, Antonio: *La prima seduta del Consiglio comunale dopo le elezioni* (La primera sesión del Consejo municipal después de las elecciones), páginas 2.082-2.096.

Quiere el autor dar a conocer a sus colegas, los Secretarios municipales que han de afrontar por primera vez el gravoso y no fácil problema de organizar los actos precisos para la sesión de constitución del Consejo municipal, los puntos a tener en cuenta con motivo de tal hecho.

Estudia el autor los siguientes extremos:

1.º Cuál es el órgano que debe convocar el Consejo municipal elegido de nuevo para la convalidación de Consejeros y para la elección de Alcalde y de la Junta.

A juicio del articulista, será la Junta la que fijará el día de la sesión y compete al Alcalde hacer la convocatoria de la sesión.

2.º ¿Es indispensable la deliberación de la Junta para determinar el día de la sesión? Sí, pero en caso de inercia será el Prefecto quien ordene de oficio la convocatoria, fijando la fecha.

3.º ¿En qué espacio de tiempo debe convocarse al Consejo? Normalmente pasados los diecisiete primeros días del cierre del escrutinio.

Otros puntos que estudia el autor son: la posibilidad de convocar de urgencia el Consejo, la persona que ha de presidir la sesión y el *quorum* preciso para la legalidad de la misma.

ZUMIN, Glanco: *In tema di contraivenzioni ai regolamenti comunali ed alle ordinanze del Sindaco* (Sobre el tema de la infracción a los Reglamentos municipales y a las Ordenanzas del Alcalde), págs. 2.117-2.120.

Desde el punto de vista práctico y teórico interesa este problema. El artículo 106 de la Ley municipal italiana establece las sanciones que se pueden imponer por la infracción de los Reglamentos y Ordenanzas promulgadas por el Alcalde. El autor comenta esta norma administrativa de carácter punitivo y la pone en relación con los artículos 108 y 109 del mismo texto legal.

1 de octubre de 1964. Año XX. Núm. 19.

SCHIAVINA, R.: *Le circolari e le istruzioni amministrative* (Las circulares y las instrucciones administrativas), páginas 2.209-2.219.

Se llama usualmente circular el acto de contenido vario que se transmite de una autoridad superior a las oficinas subordinadas para dar a conocer una determinada disposición dirigida a la buena marcha de la oficina con respecto a un determinado asunto u objeto.

La noción de circular abarca normalmente la de instrucción, pero ésta se diferencia de la circular propiamente dicha, en cuanto que aquéllas tienen el carácter de verdaderos actos complementarios del ordenamiento jurídico.

Distingue posteriormente el autor la naturaleza jurídica de estas dos instituciones a la luz de la doctrina y de la jurisprudencia.

A continuación analiza las circulares y las instrucciones como elementos de integración legislativa.

Como órganos legítimos para emanar circulares e instrucciones cita el autor los poderes públicos investidos de autonomía y supremacía.

Se trata de un trabajo completo sobre este tema que termina refiriéndose a la legitimidad, eficacia jurídica y recursos que caben contra estas circulares e instrucciones.

16 de octubre de 1964. Año XX. Número 20.

MAZZILLI, Teobaldo: *Transmissibilità della pena pecuniaria agli eredi* (Transmisibilidad de la pena pecuniaria a los herederos), págs. 2.359-2.361.

Estudia el articulista el tema de transmisión de la pena pecuniaria a los herederos de transgresor en materia del contencioso tributario penal.

Después de un detallado estudio concluye el autor que para él se trata de una pena de carácter personal que no se transmite a los herederos en caso de muerte del transgresor.

FANTI, U.: *Una proposta per risanare i bilanci comunali* (Una propuesta para sanear los presupuestos municipales), páginas 47-49.

Uno de los fenómenos más inquietan-

tes de la economía italiana es la situación deficitaria de los presupuestos municipales, extremo que repercute en el Estado, el cual debe intervenir para sanear las Haciendas locales. El déficit de éstas cada año es mayor. Por ello se impone arbitrar algún medio para salir adelante de esta situación.

El autor propone como remedio la sustitución de un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria que representaría el 1 por 100 de su valor.

16 de enero de 1965. Año XXI. Número 2.

FRAGOLA, G.: *La risarcibilità degli interessi legittimi e il progetto di riforma della giustizia amministrativa* (La resarcibilidad de los intereses legítimos y el proyecto de reforma de la justicia administrativa), págs. 129-133.

Expone el autor un comentario sobre la interpretación evolutiva del artículo 2.043 del Código civil italiano. Da a conocer la evolución de la doctrina y la jurisprudencia sobre esta cuestión en Italia.

GHIANI, A.: *Ancora sulla prima seduta del Consiglio comunale* (Aún sobre la primera sesión del Consejo municipal), páginas 137-143.

En un artículo precedente el autor tuvo ocasión de poner de manifiesto que las cuestiones o preguntas que se presentan al intérprete sobre la aplicación concreta de las disposiciones legislativas que regulan el desarrollo de la primera sesión del Consejo municipal después de las elecciones, son más bien numerosas y algunas de difícil solución a causa de las lagunas existentes y por suscitar poca perplejidad en orden al efectivo significado atribuible a las mismas disposiciones.

En cuatro puntos desarrolla el autor los puntos más importantes de esta primera sesión del Consejo municipal.

### **Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.**

Roma, enero de 1965. Año CXVI. Número 1.

SICA, V.: *I rapporti tra gli organi elettivi degli enti locali* (Las relaciones

entre los órganos electivos de los entes locales), págs. 13-23.

Expone el autor las relaciones entre los órganos electivos de las Provincias y los Municipios. La primera consideración que se hace sobre esta materia atañe a la antigüedad de las normas reguladoras de esta cuestión, que datan de 1915, si bien han sido revisadas en 1951 y 1960.

Examina el articulista posteriormente la estructura del sistema normativo italiano a este respecto para pasar después a un detenido estudio sobre las relaciones entre estos órganos electivos.

Marzo de 1965. Año CXVI. Núm. 3.

GIZZI, E.: *La partecipazione dei delegati regionali alla elezione del Presidente della Repubblica* (La participación de los delegados regionales en la elección del Presidente de la República), páginas 172-181.

Por cuarta vez el Parlamento italiano, en sesión ordinaria, de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución, ha sido llamado a elegir Presidente de la República italiana.

En tal elección han participado tres delegados de cada una de las regiones con estatuto especial.

El autor centra su atención en el examen de los problemas que plantea el que sean estas regiones de estatuto especial las únicas llamadas a elegir al Presidente de la República.

Abril de 1965. Año CXVI. Núm. 4.

PICCARDI, L.: *Problemi del processo amministrativo* (Problema del proceso administrativo), págs. 253-264.

De la lectura del proyecto para la reforma del proceso administrativo en Italia se deducen, a juicio del autor, una serie de consideraciones que nos pone de manifiesto en este artículo y que fueron expuestas en una conferencia pronunciada en el X Congreso de Estudios y Ciencia de la Administración.

El autor da a conocer en su trabajo las innovaciones introducidas por el proyecto de reforma del proceso administrativo en Italia y hace unas atinadas observaciones sobre los puntos estudiados.

CASTIGLIONE, G.: *Accertamento e declaratoria del danno nella lesione degli interessi legittimi* (Reconocimiento y declaración del daño en la lesión de los intereses legítimos), págs. 264-269.

El interés legítimo que nace en Italia en 1865, que en el año 1869 recibe una tutela jurisdiccional, hoy, con el reconocimiento de la resarcibilidad del daño del mismo, ha llegado a su punto culminante en su ascendente carrera de afirmación constitucional.

En epígrafes sucesivos el autor estudia el reconocimiento del daño y la responsabilidad personal del funcionario, la indemnización del perjuicio económico causado. Concluye reconociendo competencia a la autoridad judicial ordinaria para reconocer y declarar el daño.

F. L. B.

## Public Management.

Chicago, febrero de 1965.

BESUDEN, William E.: *Metropolitan Leadership. The Hartford Approach* (Jefatura metropolitana: la tentativa de Hartford), pag. 26.

Hartford, capital de Connecticut, reúne, en la metrópoli y en más de treinta ciudades que la rodean, más de 500.000 habitantes. Líderes civiles y políticos de esa región se han percatado de los problemas que plantea una aglomeración de ciudades, distintos de los que su centro o ciudad principal está acostumbrado a contemplar. Hay una ciudadanía metropolitana que lleva aparejado un nuevo concepto de lo que sea ser miembro de una comunidad urbana. La multiplicidad de jurisdicciones gubernamentales en los centros y entre los centros metropolitanos disipa los recursos vitales (humanos y fiscales) necesarios para resolver las dificultades que trascienden de las fronteras de estas unidades políticas.

Bajo estas consideraciones, los dirigentes de Hartford han llevado a cabo unas reuniones en las que 500 líderes políticos, gubernamentales y locales, han dado un paso de importancia. Esta reside—leemos en el artículo glosado—no solamente en lo que fué dicho, sino en el propio hecho de organizar el encuentro y en sus resultados. Se apuntó al estudio de la condición del líder, a su esfera de ac-

ción, a su influencia, a su significado en la vida cívica de la región, y, en suma, a las posibilidades que brinda su posición en bien de la comunidad. Quedó planteada en la reunión la conveniencia de crear inmediatamente una Agencia metropolitana con poderes especiales, pero nada fué decidido en este sentido. La mayor parte de los delegados consideraron inevitable el establecimiento de un Gobierno regional en el que culminaría una etapa previa, necesaria, de educación y evolución ciudadana.

### Rural District Review.

Londres, marzo de 1965.

*Noise Abatement. Working an Ineffective Act* (Lucha contra el ruido. Vigencia de una ley ineficaz), página 97.

A las autoridades locales compete, entre otras muchas cosas, velar por la paz ciudadana también en este aspecto del ruido. Pero parece como si tan molesto ingrediente de la vida cotidiana trepidante en un proceso al que no se le ve fin, no afectara a la preocupación que las autoridades deben sentir por el bienestar de los administrados.

El mismo nacimiento, difícil, de la «Noise Abatement Society», en 1960, ya dice bastante sobre la materia. Hasta ese año no obtuvo la legalización de su *status*, cuando los problemas de la vivienda, o de la polución del aire, por citar dos ejemplos, hace mucho tiempo que obtuvieron la atención legal. Falta la propia colaboración ciudadana. Así, cuando es requerido un particular por la Administración para ratificarse en su denuncia o sus pretensiones en relación con un problema de decibelios, la ausencia es la más extendida de las reacciones. Ello en una época en que los aviones de propulsión o por turbina de gas hienden el aire con un ruido estremecedor al que apenas es posible habituarse. En una reciente reunión del Comité para la Salud Pública, fué rechazada una invitación de la «Noise Abatement Society» para adherirse a ésta.

Cierto que la ley es de difícil aplicación. Se dan muchos fenómenos de relatividad en el problema del ruido; no es fácil medir su intensidad en relación

con el ambiente y el tipo de vida de la comunidad urbana o rural; la iniciativa de las autoridades individuales no es secundada por la de los colegiados y viceversa, etc. Todo ello hace de la «ley del silencio» una entelequia que requiere una revisión de todo punto necesaria, aunque sólo sea para salir, por prestigio, de este punto muerto en que su aplicación se encuentra.

### Secretaries Chronicle.

Londres, marzo de 1965.

KNOWLES, Raymond S. B.: *The Public Service: Central and local* (El Servicio público central y local), pág. 132.

Las peculiaridades de la Administración británica requieren un tratamiento muy delicado de los conceptos porque, si siempre los matices conforman las cosas y les otorgan sus caracteres diferenciadores, en el caso británico esta afirmación adquiere un rigor potenciado al máximo.

En cualquier país es fácil distinguir, generalmente hablando, el funcionario al servicio del Estado del que está al servicio de las Corporaciones locales. Pero aquí, como en todo, es necesario apelar a la máxima discreción en el empleo de las sutilezas cuando hemos de referirnos a las instituciones inglesas.

El artículo, redactado a nivel de estudiantes, establece los caracteres comunes del *civil servant*, al servicio del Estado, y del *local government officer*, o funcionario de las Corporaciones locales, y trata, a continuación, de sus elementos diferenciadores. Las graduaciones, las escalas de salarios, las características del trabajo con sus ingredientes políticos, técnicos y administrativos, sirven al autor para ir desarrollando el tema con evidente claridad, si no deja de pensar el lector en la Administración inglesa.

Establecidas ambas categorías de caracteres, siguen unos párrafos críticos sobre la actual situación del funcionario en relación con la eficiencia en su labor. Y resalta palpitante la autonomía de ambos mundos administrativos y la necesidad de llegar a la máxima «productividad» de la función—hablando en términos económicos—sin detrimento de la integridad de dos mundos laborales distintos, pero que se complementan.

Mayo de 1965.

KNOWLES, Raymond S. B.: *Rates and Rating* (Impuestos e imposición), página 224.

Con el pronunciamiento final de que el sistema impositivo británico requiere ser revisado, en vista, sobre todo, de que las cargas y servicios que ha de sostener la Administración local están siendo financiadas, crecientemente, con fondos procedente del *Exchequer*—es decir, del Estado—, estudia Knowles el actual sistema inglés, sin perder de vista el destino de la recaudación fiscal: Estado y Entidades locales.

Buscando las raíces del actual sistema en la época isabelina, analiza ligeramente las *Rating and Valuation Act* de 1925 y 1961, así como las *Lands Tribunal Act* de 1949, así como la *Rating Act* de 1964. Distingue los procedimientos recaudatorios, los sistemas de valoración y las «autoridades perceptoras», esto es, las que sin poder imponer cargas tributarias, tienen que subvenir, sin embargo, a servicios públicos. Son tales autoridades, por ejemplo, los Consejos de Condado, quienes han de apoyarse para financiar sus cargas en los Burgos y Consejos de Distritos urbanos y rurales, que sí tienen facultades impositivas.

Si bien de manera fragmentaria, el artículo de que se da cuenta en estas líneas, merece la atención del estudioso, más por la manera de enjuiciar una situación que por la descripción del fisco británico, a todas luces incompleta. Claro que no es esto lo pretendido por el autor. Le basta comunicar al lector el afán crítico del sistema actual.

R. C. N.

## Die Offentliche Verwaltung.

Diciembre de 1964.

Cuaderno 24.

KRILL, Edgar: *Zweckgebundene Landeszuschüsse and Gemeinden un Landkreise in Nordrhein-Westfalen* (Subvenciones suplementarias para fines determinados, del Land a las Gemeinden y Landkreise, en Nordrhein-Westfalen), págs. 840-44.

Analiza el autor de este artículo, con referencia concreta al Land de Nord-

rhein-Westfalen, el problema de las subvenciones suplementarias (*Zuschüsse*), que tantas dudas suscita en el Derecho municipal alemán.

Efectivamente, en los últimos tiempos, y por una serie de razones que sería largo enumerar, tanto el Bund alemán como los distintos Länder que lo forman, conceden a las Gemeinden gran cantidad de subsidios, subvenciones y préstamos, por distintos conceptos. Su naturaleza no siempre se halla bien definida y, dado que su regulación es diversa y que, sobre todo, su administración se halla sometida al control de los respectivos Tribunales de cuentas, resulta muy necesaria una clara determinación de conceptos.

Según Krill, no existe en la República Federal una gran precisión terminológica al respecto, ni una definición legal de *Zuschuss*. En ocasiones, la doctrina utiliza el término como sinónimo de *Zuwendung* (donación), y otras veces como equivalente de *Beihilfe* (subsidio), y lo mismo ocurre en la legislación, donde reina el mayor confusiónismo. El autor, en el trabajo que nos ocupa, se concreta, exclusivamente, a aquellas subvenciones suplementarias, a aquellas *Zuschüsse*, que se conceden para un fin determinado y, una vez delimitado así su campo de estudio, establece una interesante clasificación, en cuatro apartados:

a) *Subvención suplementaria plena*. Krill hace notar, con razón, que este nombre implica un contrasentido, aunque, sin embargo, resulta muy útil. Existen casos en que el Land posee un gran interés en que las Gemeinden desarrollen una tarea, y la subvención que concede llega a financiarla por completo. Tal tipo de subvención, no obstante, constituye una excepción.

b) *Subvención suplementaria fija*. Se trata de una subvención parcial, que se concede en cuantía determinada y que no disminuye aunque, por ejemplo, el coste de la tarea a que se destina sea menor que el planeado. En algún caso, cuando la diferencia entre el coste real y el previsto sea muy grande, puede convertirse en subvención plena.

c) *Subvención suplementaria de porcentaje*. Se da cuando el Land concede un tanto por ciento del coste de la obra, fijando, casi siempre, un tope. Esta subvención tiene la ventaja de que, en caso de economías, se beneficia juntamente

con la *Gemeinde*. En la práctica suele suscitar pocos problemas, y su uso, en opinión de Krill, debiera ser más frecuente.

d) *Subvención suplementaria de financiación de diferencias*. Al solicitar este tipo de subvención, la *Gemeinde* debe calcular con exactitud el coste de la tarea que planea y expresar la parte que ella misma puede costear. En el caso de que dicho coste resulte luego menor, el *Land* reducirá proporcionalmente su subvención, pudiendo llegar a retirarla por completo. Presenta el inconveniente de que la *Gemeinde* no tiene interés alguno en reducir los costes, y de que, con frecuencia, plantea litigios en torno a la devolución de subvenciones no utilizadas.

La dificultad, dice el autor, consiste en saber de qué tipo de subvención se trata en cada caso, dada la falta de normas legales al respecto. Generalmente, el acuerdo por el que se concede la subvención será la única base para determinar su naturaleza. Este acuerdo puede expresarla claramente o bien remitirse a leyes u ordenanzas de donde se deduzca el tipo de subvención suplementaria a que se refiere.

En opinión de Krill, en el *Land* de Nordrhein-Westfalen, en principio, debe interpretarse siempre que toda subvención suplementaria es de financiación de diferencias. Tal regla sólo tendrá dos excepciones: que el acuerdo por el que se otorga determine otra cosa expresamente, y que, por la naturaleza de la tarea a que va destinada la subvención, haya que suponer que el más interesado es el propio *Land* y no la *Gemeinde*.

Febrero de 1965.

Cuaderno 3.

DAMRAU, Jürgen: *Das Tonband in Sitzungen der Gemeindevertretungen* (El magnetofón en las sesiones municipales), págs. 87-89.

Recientemente se ha planteado en un Municipio de Hessen un caso sin precedentes en la historia de la Administración local: el de un funcionario que se negó a hablar durante una sesión municipal, en tanto no fuera desconectado un magnetofón que se utilizaba habitual-

mente para refrescar la memoria del secretario encargado de levantar el acta.

La cuestión de si su petición fué o no atendida, no tiene tanta importancia como el hecho de que, si bien gran número de Municipios de la República Federal Alemana utilizan actualmente el magnetofón, como sustitutivo del mejor taquígrafo, no existe norma alguna que decida si tal utilización puede o no ser impugnada. El incidente relatado dió origen a un informe del *Hessischer Städtebund* (Federación de Ciudades de Hessen), que ha servido de base a Damrau para hacer, en este breve trabajo, un estudio del problema.

Para ello, comienza analizando los distintos grados de publicidad que pueden alcanzar las declaraciones de cualquier individuo. Partiendo de esta graduación, distingue luego entre aquellas sesiones municipales de carácter público y aquellas que tienen carácter secreto. En las primeras, afirma que no podrá impedir la utilización del magnetofón por el secretario el deseo de ninguno de los presentes, ni siquiera el de la mayoría o su voto unánime. Aun suponiendo, como pretende Hubmann, que la publicidad de las sesiones municipales es siempre restringida, podrá mantenerse, por ejemplo, la ilicitud de la publicación de lo registrado, pero el derecho a registrarlos es, en opinión del autor, incontestable. Naturalmente, la cinta magnetofónica no puede ni debe suplantar nunca a las actas.

Pero en lo que el pensamiento de Damrau se muestra realmente original es al defender que también en las sesiones secretas podrá hacer uso el secretario de un magnetofón si lo estima oportuno. El argumento—dice el autor—del peligro de difusión de lo que debe permanecer secreto, resulta pueril, pues de igual modo podría dársele publicidad reproduciendo lo hablado sobre la base de notas taquígráficas o de la simple memoria. La Ley establece que el secretario debe redactar las actas y, con independencia de la responsabilidad en que pueda incurrir por actos posteriores, nadie puede impedirle que ayude su memoria valiéndose de notas escritas, cintas magnetofónicas o cualquier otro medio.

M. S.