

BIBLIOGRAFIA

GONZÁLEZ IGLESIAS (Lorenzo).—*Ciudades y conjuntos monumentales.* (Avance para un estudio de Ordenación estética.) Un folleto, s. a.—Salamanca, 1950.

El Arquitecto D. Lorenzo González Iglesias acaba de publicar en Salamanca un esquema de Ordenanzas sobre el tipo de una ciudad artística o una zona urbana de igual carácter, o un conjunto de zonas de esta clase.

Justifica el propósito consignando sus observaciones de una década acerca de las interferencias e imperfecciones producidas entre los encargados de velar por la conservación de algunos conjuntos monumentales y pintorescos, y añade que su finalidad consiste en establecer comunicación con quienes hayan meditado sobre la misma materia. El folleto, que es muy breve —23 páginas—, se refiere al desarrollo de la etapa preparatoria, a la etapa de aplicación y al estudio previo de unas Ordenanzas municipales de carácter estético para ciudad o zona determinada del mismo carácter.

Domina en el estudio la preocupación de asociar, especialmente en los períodos formativos y de estudio, a las diversas técnicas, que deben trabajar en equi-

po. El equipo se formaría a base de fotograbados, aparejadores, arquitectos, arqueólogos restauradores y, donde se precisaren, técnicos agronómicos o forestales. Se formaría el fichero correspondiente a las descripciones desde estos distintos puntos de vista.

Sin regatear nuestro elogio a la noble preocupación que el proyecto acredita, nos parece que el organismo que propugna habría de articularse en las Comisiones provinciales de Ordenación, de las cuales la Junta local sería un órgano o una delegación. Desde luego, tanto en la composición de esta Junta, que tendría fines dictaminadores, como en la enumeración de técnicos que habrían de intervenir en la labor de orientación, echamos de menos a los hombres sociales y a los juristas, pues no cabe prescindir de unos ni de otros en este ni en ningún otro aspecto del Urbanismo, ya que existe un problema previo de emplazamiento por vías legales de cualquier obra o proyecto, y la complejidad aumenta si se trata de un conjunto. Ni cabe considerar la ciudad artística o el barrio o zona de este carácter, desvinculándolos de las finalidades humanas a que en todo caso había de atenderse, ya que la estética de la ciudad no se propone atraer sólo

a los turistas y mostrarse como objeto de contemplación, sino que ha de trabarse con necesidades humanas de los habitantes y ha de estar ligada a las manifestaciones de vida modernas que en todo núcleo de población se dan, cualquiera que sea su carácter.

Resulta, a pesar de esta objeción, muy estimable el esfuerzo y el propósito del Sr. González Iglesias.

V. L.

Boletín de Documentación de las Corporaciones locales. Publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local. Año I, núm. 1. Un vol., 218 págs Madrid, 1950.

Iniciase con esta nueva publicación un rumbo que merece el máximo interés para cuantos sienten vocación verdadera por los problemas de la vida local española. El artículo editorial, que encabeza el Boletín, es bien explícito sobre la orientación a seguir. Y este primer número —meramente informativo,— tiene valor, sobre todo, como paso esperanzador hacia logros eficaces para la gestión de las Entidades locales. El análisis de los documentos administrativos de las Corporaciones, un cuidadoso estudio comparado de los mismos, puede llevar a la cosecha de frutos incalculables.

El primer número recoge Memorias de gestión municipal, las

más recientes, sin duda, al comenzar su redacción. Casi todas corresponden al año 1948; alguna, a 1949; otras comprenden una etapa de varios años. Divídese la exposición en dos partes: una, general; otra, analítica. La primera da una visión de conjunto de lo más saliente de las Memorias. La segunda detalla, por materias, el contenido de las mismas. Para mayor homogeneidad, los Municipios aparecen agrupados en tres apartados: Capitales de provincia; no Capitales, con más de 40.000 habitantes; otros Municipios. De estos últimos, sólo tres, a título de ensayo, fueron seleccionados para ello en calidad de cuantía.

De meramente informativo hemos calificado este número del Boletín. En efecto, prácticamente se contrae a transcribir el texto de las Memorias, previa su fragmentación por materias. Aun así tiene utilidad. Pero, como promete el editorial, es de desear se llegue cuanto antes a una fase de mayor hondura; a una elaboración que dé perspectiva a esos datos que hoy aparecen deslavazados.

No se nos oculta que es indefectible una condición preliminar: la cooperación de las propias Corporaciones; mejor dicho, de aquellos de sus funcionarios a quienes corresponde, incluso, labor tan fundamental como la redacción de algunos de los documentos que constituyen materia prima para el estudio. Y en tal aspecto, el número publi-

cado se presta a observaciones dignas de meditación.

El lector aprecia una desigualdad notable en la sistemática de las diversas Memorias recogidas. Encuadrado su contenido en una sistemática uniforme —parte segunda del Boletín—, esas diferencias quedan excesivamente de manifiesto. Quizá sea, para esto, feliz coincidencia la promulgación de la Ley articulada de Régimen local. Sus reglamentos, o normas secundarias, pueden y deben imponer una sistemática uniforme en la redacción de estas Memorias, y de otros documentos. Si el estudio comparado ha de responder al ambicioso propósito que lo inspira, los materiales inmediatos sobre que opere deberán ofrecer un contenido similar, precisamente para ser susceptible de racional comparación.

Es de notar asimismo el reducido número de Memorias de 1948 que el Instituto ha seleccionado para este primer Boletín. Es indudable que muchos Secretarios de Administración Local, después de varios lustros de vigencia de la legislación de 1924, habían llegado al convencimiento, fundado o no, pero firme, de que las Memorias anuales de gestión eran estéril trabajo cuyo único destino era ser enterrado, sin utilidad para nadie, en el polvo de los archivos. Saludable es, aunque sólo fuera por esto, la aparición del «Boletín de Documentación»; viene a demostrar, en forma bien explícita, que la documentación

de las Corporaciones se utiliza; más aún, que su utilización será, cada vez más amplia. Y, en lo sucesivo, la redacción de las Memorias ofrecerá —estamos seguros de ello— la suficiente riqueza de contenido; porque no es lícito poner en duda la competencia y el alto espíritu profesional de esos funcionarios.

Entrevemos, en etapas más avanzadas de esta publicación —que, de momento, carece de periodicidad fija—, un intercambio y difusión de ideas utilísimas para los gestores y principales funcionarios de las Entidades locales. La forma de gestión de un servicio, la misma organización y régimen interno de las Oficinas, las modalidades de mayor rendimiento en la aplicación de tasas y arbitrios, los sistemas de recaudación, las Ordenanzas sobre diversas materias, etc., etc..., datos captados de fuentes tan directas como las que se utilizan, debidamente elaborados, sintetizados en resúmenes estadísticos, expuestos, en su caso, con los oportunos comentarios críticos, pueden constituir manantial constante de sugerencias e iniciativas sobre el modo más perfecto de desarrollar la actividad administrativa.

Que el Instituto de Estudios consiga llegar pronto a esa fase de labor más honda que anuncia en el editorial, y que encuentre para ello la debida cooperación por parte de todos.

A. C. C.

ALFREDO CIOFFI: *Garantías jurisdiccionales en el acceso a cargos públicos*. «Nouva Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», núm. 17, de 1.º septiembre 1950.

El trabajo de Cioffi, que no es breve —ocupa once páginas de «Nouva Rassegna»—, aborda buen número de cuestiones concretas en el análisis de la legislación de su país, y llega, incluso, al examen anecdótico de determinada irregularidad habida en un concurso. Pero —aunque, naturalmente, referidas al Derecho italiano— brinda también sugestivas conclusiones doctrinales.

Los concursos (1) para proveer cargos públicos están reglados con vistas a proporcionar a la Administración el personal más idóneo, entre los aspirantes. Las normas —dice Cioffi— se hallan encaminadas exclusivamente a proteger los generales y supremos intereses de la Administración. Por ello, de esas normas objetivas no pueden derivar auténticos derechos subjetivos para los concurrentes. Sólo cabe hablar, en éstos, de intereses legítimos.

Por consiguiente, para que en esta materia puedan entrar en juego las garantías jurisdiccionales, ha de coincidir la lesión de un interés inmediato e individual del aspirante, con la lesión del interés

general protegido por la norma objetiva. Así, condición de admisibilidad del recurso es que haya una lesión directa, personal, actual y producida por un acto administrativo concreto. Pero la posibilidad de estimación queda supeditada a que, junto a esa lesión individual, haya lesión del interés general, lesión representada por la infracción del Derecho objetivo (dictado, como antes se indicó, para proteger los supremos intereses de la Administración); sin ella, el recurso, aun admitido, no podía ser estimado.

Todo concurso se desarrolla a lo largo de una serie de actuaciones, que culminan en un acto final: resolución definitiva, nombramiento o nombramientos. Las actuaciones anteriores a aquél tienen, en su mayoría, carácter de meros actos preparatorios. Únicamente ostentan la cualidad de providencias autónomas, con entidad y efectos jurídicos peculiares: la convocatoria; la exclusión de aspirantes, y la eliminación por falta de suficiencia o idoneidad. Pues bien, sólo el acto final —nombramiento— y las providencias de carácter autónomo —convocatoria, no admisión y eliminación— pueden ser objeto de impugnación directa en vía jurisdiccional. Cualquier vicio en los demás actos, meramente preparatorios —todos los demás del concurso, incluso la designación de Tribunal, y la misma lista final de puntuaciones—, sólo puede invocarse como motivo de impugnación; ésta, en sí, ha de ser dirigida —re-

(1) Concurso es, aquí, concepto genérico que engloba el concurso propiamente dicho, la oposición, el concurso-oposición.

petimos— contra el nombramiento o contra uno de los citados tres actos autónomos.

En el carácter de la convocatoria no hay duda. El autor no la analiza siquiera. Su propia naturaleza de ley del concurso tiene el suficiente relieve, como tal y por sus efectos, que la hace rebasar del rango de mera actuación preparatoria.

El carácter de acto autónomo que tiene la exclusión, deriva de que no es una simple operación en la mecánica de la selección ; es, por sí, toda una selección —en su aspecto negativo— que, al privar, al no admitido, de toda posibilidad de elección, lo lesiona de modo directo e inmediato. En el estudio de este acto, nos ilustra Cioffi sobre algunas conclusiones interesantes de la doctrina italiana : la comprobación de los requisitos de admisión es de la exclusiva competencia de la Administración, no del Tribunal calificador ; la admisión es resolución necesaria y previa a la actuación del Tribunal, pero, por su propia naturaleza, revocable ; en el acto definitivo de nombramiento deben comprobarse los requisitos de admisión, y su subsistencia ; el descubrimiento posterior de la falta de uno de tales requisitos faculta a la Administración para revocar el nombramiento, y, a los concursantes, para impugnarlo en el plazo procedente desde el instante en que la falta se hizo ostensible ; el nombrado en virtud de documentos falsos, o con ocultación de circunstancias que lo habrían exclu-

dos del empleo, podrá ser separado en cuanto aquello se compruebe, sin necesidad de que actúe el consejo de disciplina, sin indemnización alguna y con inhabilitación para aspirar a otros cargos de la Administración del Estado.

Por las mismas razones que la no admisión, la eliminación por falta de aptitud o idoneidad es acto directamente impugnabile.

Los recursos entablados por no admitidos y eliminados no tienen por qué ser notificados a quienes resulten nombrados ; éstos no pueden considerarse parte, porque les falta interés directo y actual para oponerse a aquéllos, y sólo se darán esas condiciones que les permitan mostrarse parte si los recurrentes, logrando que prospere su recurso, son admitidos o declarados idóneos y sí, además, en los nombramientos, resultan perjudicados, respecto a su anterior posición, los nombrados inicialmente.

Como se ve, el Derecho italiano tiende a acumular en ese acto definitivo que es el nombramiento toda posible impugnación jurisdiccional. La misma lista final de puntuaciones no es directamente atacable, pues puede ocurrir que, por caducidad en los mejor puntuados, llegue el nombramiento a quien pudiera considerarse postergado. Eso sí, la impugnación del nombramiento es conjunta. Todos los vicios e ilegalidades en cualquiera de las fases del concurso constituyen motivo suficiente para recurrir ; en tal momento, pueden denun-

ciarse todas las irregularidades. De no configurarse así las garantías jurisdiccionales —dice Cioffi—, se incurriría en repeticiones procesales, en una superfluidad rituaría que nos haría retornar a tosquedades jurídicas primitivas.

Para acudir a la vía jurisdiccional, es supuesto necesario que contra el acto impugnado no quepan recursos gubernativos. Más aún, si el acto que causa estado ha emanado a consecuencia de recursos administrativos, sólo cabrá alegar ante los órganos jurisdiccionales los mismos vicios en que se basó la utilización de la vía gubernativa, no otros.

El plazo para interponer el recurso —que, en Italia, es de sesenta días— comienza a contarse desde la notificación del acto. En este extremo, por las citas del autor, parece que la jurisprudencia se ha mostrado vacilante. Algunas sentencias mantienen rigidamente la fecha de la notificación, aunque ésta no haya sido íntegra, sino sólo de la parte dispositiva. Otras sustentan que son precisamente los motivos de la resolución —no sólo la parte dispositiva de ésta— los que permiten al recurrente tener conocimiento de si se ha incurrido en ilegalidad y si puede considerar lesionado su legítimo interés. En caso de pluralidad de nombramientos, cuando éstos no son simultáneos sino sucesivos, el plazo empieza a correr desde la publicación del primer nombramiento; criterio, por cierto, que expuesto así, con carácter gene-

ral y sin otra explicación, por el autor del artículo, nos parece no armoniza con la construcción doctrinal en torno a esta materia.

Se admite el recurso colectivo, pero son tales las reservas establecidas para esta clase de recurso, que, salvo casos claros de identidad en el objeto, en el acto y en los motivos, lo más prudente —dice el propio Cioffi— es interponer recursos separados.

A. C. C.

MARIO BANDINELLI: *Empresas especiales y servicios públicos en el proyecto de ley de reforma de la municipalización*. «Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», número 15, 1.º de agosto 1950.

Hay que advertir, ante todo, que el trabajo de Bandinelli versa sobre las empresas municipalizadas (habitualmente, de electricidad, gas, agua, transportes), no sobre los servicios municipales prestados mediante gestión directa (por lo general, limpieza pública, vialidad, mercados, baños, lavaderos, etc.).

De algunos datos estadísticos contenidos en los primeros párrafos del artículo, expondremos los de mayor actualidad e interés. Encuestas referidas al año 1946 dan, en toda Italia, ciento sesenta y tres empresas municipalizadas. Cuentan estas empresas con más de cuarenta mil servidores (300 directivos, 7.000 empleados y 34.000 obreros). Su capital ex-

cede de 40.000 millones de liras. El mayor porcentaje de personal lo absorben las empresas de transportes urbanos e interurbanos, con unos treinta mil productores. El capital más fuerte está representado con las empresas de electricidad, con 31.000 millones de liras, siguiendo las fábricas de gas, con 5.600 millones. Es interesante señalar, respecto a las primeras, que su producción eléctrica representa el 10 por 100 de la total del país.

Esto —dice el autor—, después de veinte años de política contraria a la municipalización. Los servicios fueron concedidos o arrendados, en su mayoría, mediante convenios a largo plazo. Hoy, el rescate de múltiples empresas privadas exige sumas considerables y la asunción de fuertes responsabilidades. Y, como colofón, la previsión de menor rendimiento, a causa del aumento en el costo general de los servicios. Pero ello no debe descorazonar a quienes ven en la municipalización armonía de intereses, mejora en la producción y un factor económico beneficioso a la colectividad.

El nuevo proyecto de ley aparece como texto perfeccionado y, sobre todo, modernizado, en la evolución del Derecho objetivo en esta materia, que tiene su primera ley orgánica en 29 de marzo de 1903. El reglamento para su ejecución, de 10 de marzo de 1904, se aplica todavía. La Ley vigente, con otras disposiciones concordantes y complementarias,

es el texto único de 15 de octubre de 1925, que recogió todas las modificaciones hasta entonces introducidas.

Característica principal del proyecto es conferir capacidad jurídica a las empresas públicas, que pueden ser municipales, provinciales, regionales, e, incluso, consorcios de entidades públicas diversas. Se prevé, para ellas, una constitución similar a la de una sociedad por acciones, con capital exclusivo de la Entidad local correspondiente, o con la participación de otras entidades públicas. Tiéndese, asimismo, a permitir mayor rapidez en las decisiones del Consejo de Administración, sin excesivas trabas burocráticas, siempre contrarias al dinamismo indispensable para competir con las empresas privadas. Pero esa libertad de acción no se concede a los pequeños Municipios, porque sus empresas son de carácter e interés local muy restringido.

Enuméranse, limitativamente, los servicios asumibles con monopolio, derecho que se contrae a los Municipios; no pueden las Provincias ni las Regiones explotar servicios con carácter de monopolio.

Bandinelli nos ofrece, a continuación, una ojeada panorámica sobre la evolución, en Italia, del tratamiento jurídico de las empresas municipalizadas, desde la Ley de 1903 hasta el actual proyecto.

La Ley de 1903 admitía, en la municipalización, la constitución

de empresa especial, a cuyo frente debía colocarse una Junta administradora, compuesta por personal técnico competente; aparte la Junta, un Director técnico, nombrado con determinadas garantías. La empresa debía estar desgajada de la Administración general del Municipio, con presupuesto y contabilidad separados. El Director técnico ostentaba la representación de la empresa frente a terceros; pero necesitaba la representación de la Junta administradora para reclamar créditos, y autorización del Ayuntamiento para comparecer en juicio en otras *litis*. La personalidad de la empresa era, pues, muy rudimentaria; restringida por demás su autonomía respecto al Ayuntamiento.

Ya la reforma de 1923, recogida luego en el texto único de 15 de octubre de 1925, reconoció a las empresas municipales capacidad para realizar todos los negocios jurídicos necesarios al cumplimiento de sus fines, y personalidad para comparecer en juicio. Al Ayuntamiento corresponde vigilar en todo instante la marcha de la empresa. La representación de ésta frente a terceros compete al Director técnico, que puede comparecer, por sí, en juicio para reclamar los créditos resultantes de la actividad normal de la empresa; para otros litigios necesita autorización de la Junta administradora. Con esta reforma de 1923, consiguió la empresa municipalizada una capacidad jurídica *sui generis*; se

refuerzan asimismo las facultades del Director técnico, y se distancia la empresa de la Entidad local que la constituyó.

Esta independización progresiva de la empresa municipalizada queda acentuada, como se apuntó antes, en el actual proyecto. Se reconoce plena y expresa personalidad jurídica a las empresas especiales; compete, no al Ayuntamiento, sino al Consejo de Administración, la elección de Presidente, quien ostentará la representación de la empresa, con lógica preeminencia, antes desconocida, del Administrador electivo sobre el funcionario burocrático.

Este transformismo independizador ha alterado mucho, cuando no borrado por completo, la fisonomía originaria de la municipalización; el nombre de ésta nació, precisamente, de que era el Municipio el que asumía la gestión directa de un servicio público prestado antes por empresas privadas. Quizá haya que eliminar del vocabulario aquella definición tan cara a los precursores de ese fenómeno económico-social que tenía por base el Municipio. Ahora, no sólo la Provincia y la Región, sino grandes Consorcios públicos, podrán constituir empresas especiales para los servicios de amplia envergadura; los considerables medios necesarios provendrán no ya únicamente de las Entidades territoriales, sino de cualquier Ente público. Se sigue un rumbo evidente hacia la industrialización

de los servicios públicos, con tendencia a armonizar los elementos económicos con los factores técnicos, los objetivos de Derecho público con el dinamismo moderno, la agilidad mercantil, antiburocrática, con la indispensable fiscalización.

Signo evidente de la potencia del movimiento municipalizador que renace ahora en Italia es —concluye Bandinelli— la propia existencia de una *Confederazione nazionale della municipalizzazione*.

A. C. C.

**Publicaciones del Instituto de Estudios
de Administración Local**

Acaba de aparecer:

Faltas penales, gubernativas y administrativas

POR

FEDERICO CASTEJON Y MARTINEZ DE ARIZALA

MAGISTRADO DEL TRIBUNAL SUPREMO, CATEDRÁTICO DE DERECHO PENAL.
DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Pedidos: a la Sección de Publicaciones del Instituto

García Morato, 7.

MADRID

Precio: 40 pesetas