

BIBLIOGRAFIA

FEDERICO CASTEJÓN, Magistrado del Tribunal Supremo y Catedrático de Derecho Penal. *Faltas penales, gubernativas y administrativas*. Apéndice primero. (Comprende el anteproyecto de Código de faltas e infracciones, su discusión en la R. Academia de Jurisprudencia y Legislación y la reforma del Código Penal en la materia hasta el Decreto de 14 de mayo de 1954). Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1955. Un tomo en 4.º de 126 páginas.

En 1950 publicó el señor Castejón su obra *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, bajo los auspicios del Instituto de Estudios de Administración Local, que tan loable labor viene desarrollando en el campo científico y técnico de la Administración pública.

Ahora aparece el Apéndice primero que completa la obra anterior con importantes aportaciones en el sentido de la delimitación entre falta penal y contravención de otro orden y singularmente orientado a la redacción de un anteproyecto de las infracciones de ambas clases en un an-

teproyecto de Código de Policía que en la nueva redacción lo titula el autor como Código de Faltas Penales e Infracciones Administrativas.

Como apunta su autor, este anteproyecto obtuvo próspera y adversa fortuna en la crítica profesional y periodística, lo que ha producido el loable fruto de decantar la doctrina propuesta y su realización práctica, así como ha demostrado el interés con que amplios sectores de la Sociedad siguen los intentos de modernización y abreviación de la Justicia en lo relativo a los hechos punibles mínimos.

La iniciativa del Prof. Castejón alcanzó alto relieve cuando la Real Academia de Jurisprudencia en tres sesiones públicas, celebradas los días 2, 6 y 9 de abril de 1951, asistió a un amplio debate en que el autor del anteproyecto expuso sus líneas generales y la razón de ser de sus normas e hicieron la crítica de dicha exposición en lo relativo a la parte general el Prof. Del Rosal, en la parte especial el Magistrado y Prof. Ballesteros y en la parte orgánica y procesal el Fiscal del Tribunal Supremo y tratadista De la Plaza Navarro, así como el Director General de Seguridad, Rodríguez Martínez. Confiesa el autor que las sólidas objeciones

de principio y los fundados argumentos opuestos a su propuesta en aquel debate académico le llevan a formular el anteproyecto de Código de Faltas Penales e Infracciones Administrativas que en sus 79 artículos y dos disposiciones finales contiene en tres libros la parte represiva, la parte orgánica y la parte procesal.

Sabido es que desde nuestro Código Penal de 1848, dictado en época en que la Administración Local tenía una amplia intervención en la represión de las faltas, se ha venido propugnando la separación de la acción administrativa en todas las infracciones contenidas en el Código Penal para atribuir las a los jueces, antes municipales y hoy municipales, conarcales y de paz. A compás de este cambio en la jurisdicción represiva se ha venido operando una depuración en las faltas de carácter administrativo incluidas en el Código Penal para separarlas de éste y encomendarlas exclusivamente a las Ordenanzas Municipales, o de otro orden y a la corrección de la autoridad administrativa.

El anteproyecto vuelve a la primitiva unificación y a llevar al mismo cuerpo legal, tanto las faltas estrictamente penales, como las infracciones administrativas, incluso aquella norma penal en blanco tomada del Código Penal de 1848 (art. 495, núm. 27) que castiga como falta contra la policía general o local «el que contraviere a las disposiciones de los Reglamentos, Ordenanzas o

bandos locales de policía urbana o local debidamente publicados» (art. 31, núm. 16 del anteproyecto).

Está en tela de juicio si debé o no llevarse a un solo cuerpo legal una parte de las infracciones, que en este caso son las de categoría mínima o faltas, separándolas del cuerpo legal de que siempre han formado parte, como es el Código Penal en su libro 3.º. Pero sin entrar en un debate que excedería de los límites de una nota bibliográfica, hay que convenir que la multiplicación de la actividad oficial en reglamentaciones que abarca numerosos sectores de la vida con su cortejo inevitable y obligado de sanciones para los desobedientes, ha desbordado las posibilidades de actuación de los grados inferiores de la justicia y ha emprendido un camino de formación de organismos de represión especial semijudicial, semiadministrativa, que han motivado críticas de fondo. Porque se ha de convenir que el juzgado municipal es insuficiente para tramitar y resolver el ingente volumen de denuncias que hoy se reciben cada día en todos los organismos represivos de los hechos de cuantía mínima, si no es reformando en su base el procedimiento actual.

Por ello se llega a la conclusión de que son loables todos los intentos que se llevan a cabo para modernizar y abreviar la justicia penal agobiada no sólo por el reglamentarismo actual, sino de modo singular por la multiplica-

ción de faltas que, como las de la policía de circulación urbana e interurbana, exceden toda ponderación.

Termina este estudio con la referencia del planteamiento del problema objeto de su consideración ante el primer Congreso Penal y Penitenciario Hispano, Luso, Americano y Filipino (Madrid, 1952) con las ponencias del Instituto de Estudios de Administración Local sobre delimitación de falta municipal y falta penal y función de la policía municipal en materia penal (consideración del problema en los tratadistas y en la organización administrativa) y en las ponencias de Goldschmidt, Levene y Teruel y las aportaciones bibliográfica y legal al tema de que se trata hasta el Código Argentino de Justicia Policial de 30 de septiembre de 1952.

Por último, se inserta con las modificaciones hasta el día la Legislación Penal en materia de faltas, o sea, los artículos 566 a 604 del Código Penal y 962 a 982 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como disposiciones y jurisprudencia sobre deslinde de atribuciones de las autoridades administrativa y judicial y competencia respectiva en las infracciones de las ordenanzas municipales.

Amplio debate podría sostenerse sobre el articulado del anteproyecto de código de faltas penales e infracciones administrativas, tanto en las definiciones de hechos que comprende como en

la organización de los Tribunales respectivos y en la tramitación, de modo singular en las innovaciones que presenta, tales como intervención de la policía en el proceso, oblación voluntaria y Decreto penal; pero ello desorbitaría la necesaria concreción de una nota bibliográfica limitada a anunciar la aparición de un tema de estudio que, tanto por lo que se refiere al campo científico como en su aspecto práctico, ha sido siempre de actualidad permanente y en los días que vivimos de apremio y agobio necesitados de urgente satisfacción y remedio.

M. S. R.

ASHWORTH (WILLIAM): *The genesis of modern british town planning*. — XIII + 259 págs. Routledge & Kegan Paul Ltd. London, 1954.

No existe conformidad general sobre cuál sea el ámbito o contenido de la planificación urbana. Son muchos los que creen que la planificación de la ciudad (*town planning*) es un tema de estética, una ampliación del arte de la arquitectura, que del diseño de edificios hubiera pasado al trazado de grupos de edificaciones. Cierzo es que la planificación urbana tuvo en sus orígenes ese aspecto estético que, felizmente, no ha desaparecido como objetivo a alcanzar. Sin embargo, con el transcurso de los años, el factor estético no es ya más que uno,

entre otros, de los que orientan la actividad del planificador.

A medida que han ido presionando las exigencias de una planificación urbana, las propuestas de planes determinados para llevarla a cabo han tratado de justificarse por razones muy otras de las estéticas. Un destacado representante de la planificación urbana declaraba, durante la segunda guerra mundial, que la finalidad fundamental de la planificación urbana es garantizar la salud de los habitantes de la urbe en sus hogares, en los alrededores de ellos y en los lugares de trabajo, y que el estudio a fondo del crecimiento de la ciudad desde los puntos de vista de la salud y comodidad de sus vecinos es algo relativamente nuevo. Otros han subrayado que la planificación urbana es un medio de acrecentar, no sólo el bienestar social, sino también la prosperidad económica. El entrelazamiento de la planificación con la productividad ha contribuido, a juicio de esta escuela, a la aceptación general de este tipo de planificación. Este aspecto es también algo más reciente que el tradicional estudio de los arquetipos de ciudades.

El hecho de que se haya producido este cambio en la prioridad de los objetivos que la planificación urbana persigue, al tiempo en que se desarrollaba un gran interés público por la planificación, nos proporciona una indicación segura respecto al ori-

gen de este fenómeno de nuestro tiempo.

No ha habido movimiento de planificación urbana en Inglaterra, digno de tal nombre, hasta que un número de personas suficientemente grande no se convenció de que la planificación urbana podía constituir una aportación singular y necesaria a la felicidad, bienestar y prosperidad, particularmente de los habitantes de la ciudad; pero, en definitiva, de toda la nación. El origen principal del movimiento hay que buscarlo en la lenta formación de esa creencia.

Pero las ideas sociales no se desarrollan independientemente de su contexto. La idea de la planificación urbana fué algo que se presentó como respuesta a un problema o grupo de problemas que habían surgido en la vida urbana contemporánea. Su formulación constituyó una fase relativamente tardía de un proceso gradual. Primeramente se produjo la aparición del problema y la comprobación de su existencia y más tarde surgieron los intentos de encontrarle solución. Estos intentos fueron, en su mayoría, empíricos y siguieron una diversidad de métodos, pero todos contribuyeron a formar un acervo de experiencias y reflexiones sobre las cuestiones de la vida social urbana del que emergió un movimiento de planificación con características plenamente identificables.

William Ashworth, joven profesor de Historia Económica de

la London School of Economics, sigue en su obra este esquema que es, en realidad, una secuencia de acontecimientos.

La primera parte del libro se ocupa de la rápida evolución de las ciudades hacia su forma y magnitud modernas y de la manera cómo las características de ese desarrollo engendraron problemas que, en parte por su naturaleza, en parte por su magnitud, exigían un nuevo tratamiento. En la parte segunda se describen los esfuerzos hechos en una dirección—la reforma del medio físico urbano—de la que se esperaba influyese en todos los demás aspectos de la vida social. Finalmente, en la última parte, se considera la planificación urbana como un movimiento peculiar y se expone, en términos generales, el contenido de la misma.

Después de estudiar las características de la legislación sobre planificación urbana en el siglo XIX y años transcurridos del XX hasta 1947, nuestro autor llega a las siguientes conclusiones:

1) De manera gradual la planificación de la ciudad y del campo se ha convertido en una función gubernamental peculiar.

2) Los problemas de la planificación no son de esos que, una vez resueltos, lo están para siempre. No hay solución de continuidad en este orden de cosas. Tampoco se ha llegado al convencimiento de que la manera correcta de tratarlos es la planificación urbana y rural.

3) Siguen existiendo concepciones ambiguas de la planificación. Hay quienes creen que la planificación urbana y rural es simplemente un elemento de un sistema general de reglamentación de la actividad social en la que el factor principal debe ser la planificación económica central.

4) Existen, por otra parte, peligrosas fantasías en las mentes de algunos planificadores urbanos. Sin embargo, el hecho de que un tema tan amplio, que hasta época bien reciente no ha tenido grandes oportunidades de ponerse a prueba en la práctica, padezca de confusiones por lo que respecta a sus objetivos y métodos, no implica necesariamente una condenación de su naturaleza.

5) La planificación urbana y rural, en su sentido moderno, es muy joven; en ella abundan los errores y está en peligro constante de ser desenfocada y desviada hacia objetivos que no son los suyos. Fue un proceso complejo y difícil darle vida como actividad de las autoridades públicas y la terminación de ese proceso ha ido demorándose durante largo tiempo y es sumamente insegura.

T. M.

INGRAHAM (JOSEPH C.): *Modern traffic control*. Funk & Wagnalls Company. New York, 1954. VIII + 312 págs.

Quien desee conocer a fondo los problemas de la circulación en los Estados Unidos podrá uti-

lizar a tal fin este interesante libro de Joseph C. Ingraham, periodista especializado en cuestiones de tráfico. Los problemas más difíciles y apremiantes que plantea la circulación de vehículos de motor en dicho país son examinados detenidamente y desde diversos puntos de vista.

Existen en los Estados Unidos 48.100.000 coches de turismo y alrededor de 10.100.000 de camiones y autobuses, y esta enorme masa de vehículos tiene que moverse, a ser posible, a buena velocidad, procurando no chocar unos con otros ni aplastar a ninguno de los 161.000.000 de habitantes de la gran nación americana. Sin embargo, a pesar de todos los cuidados, de las 38.300 personas muertas en accidente de automóvil en 1953, 8.500 eran peatones.

Lleva razón nuestro autor al considerar el problema de la circulación como un problema nacional, toda vez que afecta al bienestar público, a la economía y a la defensa militar, y no menos acertada es su afirmación de que el control de la circulación es una de las tareas más ingratas y descorazonadoras a que se enfrentan los ingenieros y los funcionarios encargados de que se obedezca a la ley.

El problema de la circulación debe ser atacado con las mejores armas: físicas, mecánicas y psicológicas. La ingeniería, el cumplimiento de la ley y la educación son las tres principales y aquellas cuyo empleo conjunto

puede hacer mucho por acercar a un estado satisfactorio en cuestión tan vital.

Ingraham examina las cualidades que deben adornar al ingeniero de circulación, aparte de su competencia como técnico. Estudia también las técnicas de control (circulación en un solo sentido, cambio de dirección en las sendas de las carreteras en ciertas horas del día, divisorias en las calles principales, luces y señales, controles electrónicos con empleo de radar), y dedica un capítulo entero a la cuestión de las carreteras.

Refiriéndose a la observancia de las leyes y reglamentos de la circulación nos habla de la única escuela de control de la circulación reconocida nacionalmente: el «Traffic Institute», de la Universidad del Noroeste. En él se han formado ya 3.000 oficiales de Policía, jueces, fiscales e instructores de las escuelas de automovilismo.

En capítulos sucesivos estudia las siguientes cuestiones: misión de la Policía en relación con el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la circulación y técnicas que emplea al efecto; actuación de los tribunales y eficiencia judicial en este orden de cosas; legislación sobre circulación, código de circulación único; requisitos exigidos para la concesión de permisos de conducir; problema de los conductores embriagados y pruebas químicas de la embriaguez.

Otros capítulos se consagran a

la educación para la seguridad, tanto de los conductores como de los peatones. A este respecto nos habla de la educación de la próxima generación, encomendada a los padres, a las escuelas, a la prensa y a la radio. Pero indica que no basta la educación pública para dar seguridad en carreteras y calles. Es preciso que actúen conjuntamente la ingeniería y el cumplimiento de la ley.

Al problema del estacionamiento dedica un largo capítulo, seguido de otros referentes a los centros comerciales y al transporte público. La circulación en las pequeñas ciudades y los problemas rurales que plantea el tráfico automovilístico son también materias tratadas en capítulo especial. Finalmente, examina el estado del problema en diversos países europeos y americanos y hace una descripción gráfica de las señales internacionales que son los símbolos del lenguaje universal de la circulación.

Este es el primer libro que se escribe en los Estados Unidos sobre una cuestión en la que se han empleado millones de palabras en folletos y periódicos. Es una obra de gran valor informativo.

T. M.

BARROS MARTÍNEZ (ELÍAS): *Provisión de plazas de funcionarios de Administración local.*—Madrid, 1955. 150 págs. en 4.º.

En las líneas preliminares con que el propio autor inicia la obra, explica la finalidad que le ha im-

pulsado a su publicación: facilitar a las Corporaciones y a los aspirantes a plazas el conocimiento exacto de las disposiciones que hoy rigen en esta materia.

Barros se limita, pues, en esta ocasión a ofrecernos una compilación de las normas vigentes sobre el concepto y clasificación de los funcionarios de Administración local, su condición jurídica, condiciones generales de capacidad, nombramientos interinos y nombramientos en propiedad. Respecto a estos últimos, transcribe las bases y programas mínimos aprobados por la Dirección General de Administración Local para las oposiciones a ingreso en las escalas técnico-administrativas y auxiliar y la legislación relativa a los cupos restringidos para caballeros mutilados, ex combatientes, ex cautivos y huérfanos de guerra, y a la reserva de plazas a la Junta calificadora de destinos civiles.

Una ligera sistematización de los textos indicados para facilitar su consulta, alguna cita de jurisprudencia y veintisiete modelos de acuerdos, oficios y actas acentúan el sentido práctico de la obra.

A. C. C.

ERIC JACKSON, W.: *The structure of Local government in England and Wales.* XXIII. 261 páginas. Longmans, Green and Co. London. 1954.

«No nos bañamos dos veces en el mismo río. Nada es; todo deviene.» Por mucha verdad que

haya en este pensamiento de Heráclito aplicado a la Administración local inglesa, resulta un tanto hiperbólico. Ciertamente es que nunca ha permanecido completamente estática la estructura del gobierno local británico y que sus funciones han tenido que ajustarse a las condiciones cambiantes. También es exacto que las alteraciones que se han producido en el sistema administrativo de Inglaterra han sido muy considerables. Pero esas alteraciones ocurrieron en el curso de los cien años últimos y en ese lapso de tiempo cabe bañarse no dos, sino muchas veces en el mismo río.

Viene esto a cuento de que los funcionarios locales ingleses se han hecho una obligación de publicar todos los años dos o tres libros sobre su «gobierno local» y alguna justificación ha habido que dar a esta actividad, por demás excesiva.

Todos estos libros son muy completos. Tienen sus correspondientes capítulos para la división territorial administrativa, para los organismos de la Administración local, para la naturaleza de las funciones de esos organismos, para las elecciones, para los miembros de los gobiernos locales, funcionarios, reuniones, cuentas, etc. Ahora bien, el estado de fluencia en todos estos órdenes de cosas es difícil de apreciar de un año para otro e incluso, a veces, de un decenio para otro.

El libro que motiva este comentario es obra del Secretario adjunto del Consejo de Condado

de Londres, Mr. W. Eric Jackson, y como todos los que le han precedido y han de seguirle, puede calificarse de obra perfecta.

La única novedad que nos ofrece es la referencia escueta a los servicios nacionalizados en la última etapa de gobierno laborista.

Con arreglo a la Ley de Electricidad de 1947 el suministro de electricidad se convirtió, a partir de 1.º de abril de 1948, en un servicio nacionalizado bajo la responsabilidad general del Gobierno nacional. Antes de entrar en vigor dicha ley, el suministro de electricidad corría a cargo, en ciertos territorios, de las empresas comerciales. Cada una de estas entidades, más de 500 en total, tenía el monopolio del suministro en la zona propia.

El establecimiento de un organismo nacional de Comisarios de la Electricidad para fomentar y realizar la alta inspección del suministro de electricidad en todo el país, vino a demostrar la existencia de una convicción cada vez mayor de la naturaleza esencial de este servicio. El progreso técnico hizo posible la transmisión de suministro de electricidad a grandes distancias en condiciones económicas desde 1926. La ley de 1947 suprimió los organismos hasta entonces existentes y creó un órgano central: la Autoridad Británica de la Electricidad, nombrada por el Ministro del Combustible y la Energía. El territorio de Inglaterra y Gales se dividió en doce zonas, regidas por una Junta de Electricidad local dependiente del órgano central.

La ley del Gas, 1948, nacionalizó la industria del suministro de gas y estableció organismos centrales y locales similares a los de la electricidad.

Con anterioridad, el suministro del gas era incumbencia de las empresas privadas, poseedoras también de un monopolio de suministro en sus zonas respectivas.

Lo mismo sucede con la ley del Agua de 1945 y con la ley del Transporte de 1947. La ley del Servicio de Sanidad Nacional de 1946 tenía como aspiración el establecimiento de un servicio nacional de sanidad para el tratamiento médico de toda clase de

enfermedades. Los hospitales municipales y privados son transferidos al Estado. Los consejos de condado y de burgocondado siguen siendo «autoridades de sanidad locales» y tienen la responsabilidad de montar y hacer funcionar los servicios de maternidad y puericultura, vacunas, ambulancias, servicios preventivos, etc.

Con arreglo a estas leyes, han desaparecido muchos servicios municipalizados. Indudablemente, la nacionalización significa la muerte de la municipalización.

T. M.