

VI.—BIBLIOGRAFIA

DURÁN NOGUER (Juan): *El régimen municipal de Vich anterior al Decreto de Nueva Planta.* (889-1716). Prólogo de Alberto Gallego y Burín. Patronato de Estudios Ausonenses. Vich, 1957. 265 págs.

Si poco numerosa es la bibliografía sobre el Derecho municipal de Cataluña, esta obra que examinamos no sólo constituye una pieza básica para el conocimiento de aquél, sino que creemos ha de despertar el interés sobre esta materia en cuantos se interesan por los problemas de la vida municipal.

Muy acertadamente, el prologuista destaca esta inquietud y preocupación por estos estudios impulsados por la labor que lleva a cabo el Instituto de Estudios de Administración Local por sí y a través del alumnado que pasó por sus aulas, los cuales, para la obtención del título de Diplomados contribuyen a este acervo de investigación mediante sus trabajos de tesis, cuyo conjunto ha abierto un dormido horizonte de búsqueda y conocimientos hasta hace poco olvidados.

La eficaz labor del Sr. Durán Noguer queda demostrada tras la lectura de su interesante trabajo, con el que aporta nuevas

fuentes de conocimiento al estudio de la historia del Derecho y en él nos ofrece el conjunto de textos legales por el que se rigió la ciudad de Vich, desde los años 889 al 1716. Esta dimensión espacial en cuanto al tiempo tiene matices de tanto interés para el que se adentra en el contenido de cuanto expone, que es un deleite saborear la organización y estructura de la Municipalidad de Vich, en el que destacamos el sentido humano y comunitario de cuantos convivían en la demarcación territorial respectiva. Problemas, hoy acuciantes de la vida cotidiana y relacionados, por ejemplo, con el trabajo, quedaban resueltos por la acción municipal, tanto en lo relativo a la fijación de las condiciones de trabajo, como en la determinación de lo que en la actualidad se denominaría fijación de los salarios mínimos.

Volviendo a palabras del señor Gallego y Burín, la ordenación de los textos que el autor presenta, constituyen un Código de la vida municipal adaptable, en muchos casos, a situaciones de la vida contemporánea.

Al iniciarse este interesante trabajo y después de dar cuenta del poder político de la Municipalidad y de otros elementos, como

el Episcopado, se exponen los antecedentes municipales viceses. Entre otros, la Partida Real y la de Montcada, las cuales analiza constructivamente, para detenerse en el examen del que constituye la pieza central de su obra: el Privilegio de Alfonso V, de 22 de septiembre de 1450. A estos efectos, hace un análisis teniendo en cuenta los elementos religioso, histórico, social y político. Jurídicamente estudia cuanto atañe al ordenamiento vicense y sus funciones, la economía municipal y el régimen penal contenido en el citado Privilegio, con lo que se da una visión del siglo xv, detallada y objetiva, hasta ahora inédita, en especial para las fuentes del Derecho municipal catalán.

Seguidamente da cuenta, al mismo tiempo que los analiza, del conjunto de Privilegios que, con posterioridad al que hemos indicado, rigieron en la ciudad de Vich, tales como el de Juan II, de 25 de abril de 1475; de Fernando «el Católico», de 12 de abril de 1493 y de 22, también de abril del año 1504, etc. Es decir, el conjunto de los existentes entre 1475 a 1710, e insertando, además, el Decreto de Nueva Planta que incorporó la vida municipal de la ciudad al régimen municipal común, en 1716.

La inserción en el texto de los documentos que menciona, en su expresión original y, paralelamente, su versión al castellano, pone al alcance de los estudiosos, por primera vez, material de inapreciable valor y que, no dudamos, ha de facilitar el interés por nuevos trabajos sobre la materia.

La cuidadosa presentación del trabajo que hemos examinado y la densidad de su contenido, asegurable a pesar de ello, a todos, ponen de manifiesto la extraordinaria labor llevada a cabo por el Sr. Durán Noguera, cuyas vigilias se verán compensadas por haber realizado una obra que siempre deberá tenerse en cuenta.

S. SANFULGENCIO NIETO

MARQUÉS CARBÓ (Luis): *El Derecho local español*. I. Barcelona, 1957. 1.050 págs.

En las páginas de esta misma Revista saludamos, hace ya seis años, la aparición del primer volumen de la Ley de Régimen local comentada por el Sr. Marqués Carbó, con análisis minucioso de su largo articulado y referencias a los antecedentes legislativos, la orientación doctrinal y jurisprudencial, y las concordancias precisas.

La nueva obra del culto e infatigable publicista ofrece más amplias perspectivas y alcanza una meta de mayor ambición. Como en la anterior, utiliza el método exegético transcribiendo y comentando artículo por artículo la Ley de Régimen local vigente, sin que ello implique defecto de sistemática, pues dicho ordenamiento responde en su estructura a un rigor científico aceptable. Y está plenamente justificado el título de Derecho local español, porque todo el vigente en nuestra patria aparece en esta obra reunido, sirviendo cada artículo de la Ley como eje en torno al cual se agrupan con perfecto orden y concierto cuan-

tos preceptos reglamentarios se han dictado para su desarrollo, así como las demás normas de cualquier rango que completan o modifican la Ley fundamental.

En relación con cada institución de nuestro régimen local y con las diversas materias que contiene, nos ofrece Marqués Carbó un estudio muy completo sobre la elaboración de la doctrina científica, el antecedente histórico y la interpretación de los órganos judiciales y de los gubernativos de la Administración local.

No se limita, sin embargo, el autor, a realizar una buena exégesis de nuestro Derecho positivo de Entidades locales—obra que siempre sería de gran utilidad y provecho—sino que nos brinda el parangón con la legislación comparada permitiendo así un panorama muy extenso del régimen local europeo y americano.

En este primer volumen se recogen las materias contenidas en el primer libro de la vigente Ley de Régimen local y objeto de regulación en los 202 primeros artículos de la misma. Además de los índices de la Ley, se insertan al final de la obra otros muy completos de autores y obras, de países y alfabético de materias. Un prólogo muy interesante y ameno de D. José María Pi Suñer sirve de magnífica introducción de la obra.

Se trata, en suma, del más actualizado y completo estudio del Derecho local español, que nos hace esperar con impaciencia el segundo tomo próximo a publicarse.

J. L. DE S. T.

MARQUÉS (Luis G.): *Gobierno y Administración local en Estados Unidos*. Prólogo de D. Luis Jordana de Pozas. Barcelona, 1957.

«Este libro, lector, que tiene en sus manos es, a mi juicio, el mejor que se ha escrito en lengua española sobre el Gobierno y la Administración local en los Estados Unidos, no sólo por tratar extensamente todos los aspectos y partes del tema, sino por hacerlo valiéndose de fuentes directas y utilizadas sobre el terreno».

Con estas palabras, traza de mano maestra en el prólogo del libro D. Luis Jordana de Pozas la mejor síntesis del juicio que merece este magnífico fruto del trabajo que D. Luis G. Marqués ha realizado durante su estancia en los Estados Unidos dedicada al estudio del régimen local de la gran nación norteamericana.

El interés de este libro resalta con sólo conocer su rico contenido, pues constituye un fiel reflejo del gobierno y de la administración local norteamericana en todas sus facetas y aspectos: Entidades locales; Formas de gobierno; Alcaldes; Consejo municipal; Poderes municipales; Arcas metropolitanas; Supremacía estatal; Cartas municipales; Funciones; Servicios públicos; Funcionarios; Control popular y judicial; Responsabilidad; Hacienda municipal; Ingresos; Recaudación y depósito de fondos; Crédito; Contabilidad; Control de gastos y rendición de cuentas; Nuevas tendencias hacendísticas; Proceso político local.

Son muchos los comentarios

que esta obra tan densa sugiere al ofrecernos amplias perspectivas sobre las singularidades del régimen local norteamericano. En la imposibilidad material de consignarlos ahora extensamente nos limitaremos a señalar puntos de referencia para futuros temas de estudio.

El Gobierno federal no interviene en la regulación de la vida local norteamericana. Son los Estados los que tienen la potestad de legislar sobre el régimen local, si bien no suelen establecer una regulación general, sino que otorgan a cada Entidad local un régimen privativo. Las Entidades locales son criaturas de los Estados de cuya voluntad dependen. El Municipio es un «laboratorio político donde realizar experimentos de gobierno representativo». Como creencias políticas pueden señalarse la fe en la competencia general, la desconfianza hacia el experto y hacia los grupos privilegiados; la admiración por la habilidad técnica; el localismo y el seccionalismo.

Existen más de ciento diez mil Entidades locales con personalidad, si bien se observa la tendencia a su reducción. Sus características son: a) Entidad organizada; b) Carácter gubernativo; c) Autonomía apreciable.

En 46 de los 48 Estados norteamericanos existe el condado (county) como entidad administrativa. El Estado de Rhode Island no posee ningún condado. En el de Luisiana la subdivisión administrativa equivalente al condado es la parroquia (parish). El condado supone una división del territorio del Estado para fines generales del mismo. Las funcio-

nes del condado son muy variadas: judiciales, registrales, recaudatorias, de licencias, de sanidad, beneficencia, educación, obras públicas, elecciones, etc. Las características de su organización suelen ser: a) Extremada división de autoridad y de responsabilidad; b) Ausencia de cabeza ejecutiva; c) Elección popular de quienes están al frente de los departamentos del condado; y d) Junta del condado (county board) con facultades mayores que los otros órganos de gobierno. Existen otros cargos, como los de Sheriff, Fiscal, Tesorero, «Auditor», Secretario o «county clerk», etcétera. La mayoría de estos cargos son electivos.

En 22 de los Estados del Centro Norte y Nordeste del país se pueden encontrar el Town y el Township, Entidades locales naturales cuyos límites se adaptan a áreas socialmente unificadas, cuya competencia se extiende en relación con calles, carreteras, puentes, alcantarillados, abastecimiento de aguas, centrales eléctricas, escuelas, parques y otras obras y servicios públicos.

El Municipio es una ciudad o town que tiene existencia como Corporación. Es una reminiscencia del burgo inglés. Puede ser village, borough, city, town. Cada ciudad recibe del Estado su Estatuto (charter); tiene personalidad, capacidad, poder reglamentario. El Estado, a través de su Asamblea legislativa, los funda y suprime. Para servicios determinados existen los distritos. A veces se reducen funciones y se simplifica la estructura gubernativa por medio de la ciudad-condado.

La concentración de población en áreas metropolitanas ha creado problemas que se han tratado de resolver mediante la anexión, la ciudad-condado, el borough, plan o agrupación de Municipios del que es ejemplo clásico Nueva York, el extramural plan, o extensión de la jurisdicción de una gran urbe más allá de los límites de su término municipal, los convenios intermunicipales, la región y la federación.

Los Municipios luchan por su autonomía. Hubo una época en que los asuntos municipales aun en sus detalles nimios, se discutían y regulaban en los Capitulos estatales. Las Cartas legislativas querían preverlo todo. El «home rule» y las enmiendas constitucionales han desterrado, recientemente, muchos abusos contra la autonomía. A imitación de Ohio (Constitución de 1891) la mayoría de las constituciones establecen cláusulas requiriendo a las Asambleas legislativas a regular los asuntos municipales por disposiciones de carácter general, pero el régimen de Carta tiene gran desarrollo por la ausencia que todavía se observa de leyes generales. La Carta viene a ser un acto del Cuerpo legislativo aprobando la Constitución escrita de un Municipio aprobada por un acto del Cuerpo legislativo. Las Cartas se dividen en legislativas o autonómicas, pero sólo veinte de los cuarenta y ocho Estados tienen concedido a sus Municipios el «home rule».

La mayoría de Municipios norteamericanos se gobiernan por el tradicional «Mayor - Council plan», sistema de Alcalde y Consejo municipal, similar al sistema

europeo. El Alcalde y los Concejales son siempre elegidos por votación popular directa. El sistema se diversifica en dos variedades: el de Alcalde débil y el de Alcalde fuerte. A comienzos del siglo actual se implanta el gobierno por Comisión y, más tarde, con un perfeccionamiento del mismo, el de gobierno por Gerente. Simultáneamente, la iniciativa, el *referendum* y el *recall*, son tres hitos que marcan otras tantas conquistas del pueblo en su camino por conseguir el control sobre la Administración.

Los poderes municipales están enumerados expresamente en las Cartas que los confieren y suelen ser los esenciales para el cumplimiento de los fines. Los órganos de gobierno municipal expresan su voluntad mediante decisiones de carácter especial y temporal llamadas *resolutions* y mediante reglamentaciones generales permanentes. Tienen capacidad para adquirir, administrar y enajenar bienes. No se exigen normas solemnes y especiales para contratar. Pueden expropiar con justa indemnización. Tienen poder impositivo expresamente delegado por los Estados mediante disposiciones reflejadas en la Carta.

Los fines de la competencia municipal están expresamente enumerados en la Carta aunque no con carácter exhaustivo, pues se entienden implícitamente contenidas las que prudencialmente derivan de las atribuidas expresamente y las esenciales indispensables al cumplimiento de la misión municipal. Corre a cargo de los Municipios la protección de personas y bienes que supone funciones tan importantes como las de

policía, bomberos, sanidad e inspección de construcciones. También cumplen funciones benéficas aunque la Beneficencia está reservada tradicionalmente a los condados. Se discute si la sanidad es competencia exclusiva del Estado o pertenece también a la competencia municipal. La misma discusión se ha entablado entre los que atribuyen la sanidad a la competencia exclusiva del Estado y los que estiman debe compartirla con las entidades municipales. Actualmente se tiende a una colaboración bajo las directrices estatales. El problema de la vivienda es objeto de preocupación fundamental de los Municipios. También actividades en orden al recreo y cultura y al planeamiento urbano son desarrolladas por los Municipios. Debe mencionarse, en fin, la especial atención con que se cultivan por los Municipios las «public relations» o conjunto de ideas, opiniones y aspiraciones que intercambian el gobierno municipal y los ciudadanos.

En materia de servicios públicos se establece una distinción entre «public works» y «public utilities», es decir, entre servicios públicos que por ser esenciales son asumidos directamente por la Administración municipal y aquellos que pueden ser dejados a la actividad privada bajo un cierto control municipal. Los límites que separan unos y otros no están perfectamente delimitados. Suelen ser explotados por los Municipios las aguas, alcantarillado, centrales de luz, fábricas de gas, tranvías, autobuses y aeropuertos.

En cuanto al régimen de fun-

cionarios, pueden distinguirse cuatro fases: el «spoils system» que todavía subsiste en muchos Municipios; el «civil service system» con oposiciones para el ingreso, garantías de inamovilidad y organismo independiente en materia de funcionarios; el «merit system» que resalta la necesidad del mérito y el «career service system» o sistema de carrera en el servicio con programas intensivos de educación cívica, implantación del «merit system», completa cooperación entre la Administración y la oficina o agencia de personal, realización de esfuerzos para aumentar el prestigio del gobierno municipal, habilitación de funcionarios y pensiones de jubilación.

El poder judicial es instrumento de control sobre la Administración pública norteamericana. No hay Tribunales contencioso-administrativos ni económico-administrativos. Sólo Tribunales ordinarios.

La falta de leyes generales de régimen local hace que no exista tampoco un cuadro general de recursos e imposiciones municipales. Cada Carta legislativa establece su organización económica. La espina dorsal de los ingresos municipales la constituye el impuesto sobre la propiedad. Pueden señalarse como tendencias el creciente uso de los préstamos y subvenciones estatales e impuestos del Estado compartidos por los Municipios; la organización de los servicios como una empresa industrial y el creciente empleo de imposiciones de todas clases. La segunda fuente importante de ingresos está constituida por las

ayudas y auxilios económicos federales y estatales otorgados para toda clase de obras y servicios, desde escuelas hasta aeropuertos municipales. Existen también impuestos, tasas y contribuciones especiales. Además de los presupuestos ordinarios los Municipios norteamericanos confeccionan y aprueban, cuando lo estiman necesario, planes financieros a largo plazo en los que se incluye el programa de servicios públicos, el de mejoras fundamentales, el de ingresos a largo plazo, el presupuesto capital y el anual ordinario.

J. L. DE S. T.

SANDOMINGO (Teodoro): *Una página de Galicia. El Arzobispo Rajoy y la vida local compostelana. Siglo XVIII*. La Coruña, 1956, 77 págs + una hoj. + 3 láms.

En este libro se trata de aclarar la historia de un obispo gallego que tuvo enorme influencia en la vida local compostelana, por ser autor de un proyecto de reforma del régimen municipal de Santiago de Compostela. Rajoy es un hombre, en el que, desde que empieza sus estudios en la «Cátedra de Latinidad», en su villa natal, Puentevedume, se ve claro su afán por el orden, siendo una de sus principales características el saberse desenvolver en el ámbito forense con un gran rigor de sistematización.

Pocos datos de su vida se dan a conocer, porque poco es lo que se conoce de ella, aunque, por sus obras, vemos que es un hombre inquieto por el gobier-

no y bienestar de Compostela y su Arzobispado, preocupándole sobremanera el pobre alojamiento de la Municipalidad y siendo, por ello, el propulsor de una Consistorial digna, para lo cual obtuvo los apoyos necesarios del Consejo de Castilla. Empleó todos los medios a su alcance para eliminar el lastre que arrastraba la ciudad, dando origen a una serie de realizaciones, que hoy día constituyen un modelo digno de tenerse en cuenta.

El autor del libro, después de trazar la evocación de una ciudad profundamente religiosa, medieval, que, aun en pleno siglo renacentista, no pierde de ninguna manera su fe e idealismo, su valor artístico y sus costumbres típicas, incluye en sus páginas el dictamen del Arzobispo Rajoy sobre la conveniencia de cambiar el régimen municipal de Santiago, proponiendo, entre otras cosas, un nuevo establecimiento, «para que la Administración de Justicia se entienda a la Comprehensión de Pueblo tan grande»; «que todas las Justicias se refundan en un Ministro togado o de la Audiencia de este Reino o de la Audiencia de la Chancillería de Valladolid», y que «el Ministro Corregidor, había de conocer por vía de agravio, y de apelación, de todas las causas y casos que se ofrezcan en todas las Jurisdicciones».

También se incluye el escrito presentado por el Cardenal don Felipe de Calo, el año 1754, sobre cambio del régimen municipal.

Este folleto nos revela el deseo del autor de dar a conocer aquellos detalles que puedan con-

tribuir de una manera eficiente a la historia municipal en una época en que no por menos estudiada, deja de ser menos interesante, siendo muy loable el propósito del Sr. Sandomingo, plenamente logrado.

VICENTE SÁNCHEZ MUÑOZ

HEATH (Spencer).—*Citadel, Market and Altar*. (Ciudadela, Mercado y Altar). Baltimore, 1957. 259 págs.

En el prólogo que escribe John Chamberlain a este libro (cuyo subtítulo reza así: *Líneas generales de Socionomía, la nueva ciencia natural de la sociedad*), se dice que el autor ha sido a lo largo de su vida abogado, hombre de negocios, inventor y horticultor. Esta varia y original personalidad se manifiesta en los nuevos métodos que el autor emplea para desarrollar su estudio sobre la organización de la sociedad humana. Así resulta nuevo, por ejemplo, su concepto sobre la energía de la población. La idea del autor es que un índice alto de natalidad con un nivel bajo de duración de la vida da lugar a una sociedad de escasas energías, mientras que un pueblo con

índice de natalidad más bajo, pero con un nivel más alto de duración media de vida utiliza sus energías al máximo. Únicamente en este segundo caso habrá lugar a que las energías sociales se empleen en la creación del progreso, de las ciencias y de las artes.

El autor se inspira frecuentemente en la Historia. No es ciertamente un admirador de los romanos por creerlos los predecesores del totalitarismo de nuestros días. Su propia utopía histórica la sitúa el autor en la Inglaterra pre-normanda, un tiempo en el que los hombres libres pagaban impuestos a sus señores sin tener que rendir homenaje a los políticos.

La obra consta de tres partes, que dedica, respectivamente, al estudio de «La ciencia» (con exposición inicial del método que se utiliza), «La aplicación» y «Consideraciones generales». Hay que advertir que al final de la obra se incluye un apéndice donde se estudia la significación de los principales términos y conceptos (en total 54) que se emplean en la obra, de muy necesaria utilización si se tienen en cuenta los personales y originales puntos de vista del autor.

F. GARRIDO FALLA

VII.—REVISTA DE REVISTAS

a) ESPAÑA:

Febrero 1958

Núm. 158

a) *REVISTAS DE RÉGIMEN LOCAL*

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

Madrid.

Enero 1958.

Núm. 157.

El artículo 303 de la Ley de Régimen local (J. J. Herrero).

Tomando como base unos trabajos de los señores Balbin, Albi, Alvarez y Naveso, Abella y Membiela Guitián, el señor Herrero hace un estudio acerca de lo que debe entenderse por mayoría absoluta y mayoría relativa del número legal de concejales, citando al efecto sentencias de nuestro Tribunal Supremo de Justicia.

Se comenta y estudia ampliamente el artículo 303 de la Ley de Régimen local y sus concordantes, así como los 194 y 226 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, poniendo el autor unos ejemplos que aclaran notablemente sus comentarios, para llegar a la conclusión de que cuando los preceptos legales aluden al total de los miembros de la Corporación hay que entender que se refiere al Alcalde y a los Concejales, ya que si el Alcalde es considerado como miembro para reunir el cómputo necesario para poder celebrar válidamente una sesión, parece lógico que también se tenga en cuenta para computar a los efectos de una votación.

A. D. P.

Influencias de lo penal en el ámbito disciplinario de los funcionarios de Administración local (E. González Nieto).

El trabajo de González Nieto da comienzo haciendo unas distinciones entre el Derecho disciplinario y el penal, así como señalando también sus analogías. Analiza la división del proceso penal estudiando el procesamiento en general y el especial de los artículos 139, 158 y 171 del vigente Reglamento de Funcionarios de Administración local. Se estudian también las consecuencias de la suspensión judicial preventiva, situación en que incurrir los funcionarios que sean procesados de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 125 y 126 del Reglamento de Funcionarios. El trabajo da también orientaciones sobre las consecuencias de la prisión preventiva y la libertad provisional, así como también sobre las repercusiones de la sentencia en orden a la situación de los funcionarios.

Finalmente González Nieto dedica especial atención al análisis y estudio del Decreto de 23 de diciembre de 1957 sobre situación de los funcionarios civiles procesados por el Tribunal. A su juicio en esta disposición legal se acentúa la influencia del procedimiento penal en el ámbito disciplinario. Estima González Nieto que a la vista del articulado de este Decreto resulta:

1.º Subsiste la discrecionalidad de la Administración para acordar o no la instrucción de expediente disciplinario a los funcionarios procesados.

2.º La suspensión administrativa previa de los funcionarios de Administración local, que sólo podía ser decretada como medida ajena a procedimiento disciplinario, puede ser ahora acordada por el sólo hecho del procesamiento.

3.º La suspensión administrativa previa fundada exclusivamente en el procesamiento, tiene carácter potestativo cuan-

do éste se base en actos ajenos al servicio o cometidos en forma culposa, y es preceptiva cuando el procesamiento se deba a supuestos hechos dolosos relacionados con el servicio.

4.º El suspenso administrativamente por causa de procesamiento tiene derecho a percibir las seis séptimas partes del sueldo, a no ser que se hallase en ignorado paradero o quebrante el deber de residencia, en cuyas situaciones no se le acreditará haber alguno.

El auto de procesamiento cobra, de esta manera, más vigor y relieve en el campo disciplinario, permitiendo, en todo caso, la suspensión administrativa del funcionario encartado y obligando a la suspensión cuando el sumario en que haya recaído el procesamiento se instruya por supuestos delitos dolosos relacionados con el servicio.

Por consiguiente, el procesamiento de un funcionario de Administración local puede motivar actualmente: la suspensión judicial; la suspensión administrativa previa, fundada meramente en el auto de procesamiento, y la suspensión administrativa previa, como medida aneja al expediente disciplinario que se instruya para depurar los mismos hechos objeto del sumario. Si en lo funcional producen idéntico efecto—el de apartar provisionalmente de su cargo al funcionario—, en lo económico difieren, ya que la judicial da derecho al percibo de la mitad del sueldo, la derivada de expediente disciplinario a los dos tercios, y la fundada en procesamiento a las seis séptimas partes. Mientras se mantenga la primera, las otras dos son superfluas y, de adoptarse, resultan en absoluto inoperantes. En cambio, si la suspensión judicial no existe y la que se decreta de momento es la administrativa previa por procesamiento, procediéndose después a la apertura de procedimiento disciplinario, cabe la pertinencia de acordar en éste la suspensión del artículo 127-1 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, con la consiguiente disminución en el porcentaje del sueldo que venía percibiendo el interesado.»

A. D. P.

b) REVISTAS JURIDICAS, POLITICAS, SOCIOLOGICAS Y FINANCIERAS

Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político

Salamanca.

Nov.-dic. 1956 y enero-abril 1957.

La reforma de la Administración (J. Dominguez Berrueta).

El autor, en el presente trabajo, actualiza un problema cada día más acuciante y, teniendo en cuenta que las grandes reformas administrativas han coincidido con las de las estructuras social y política de una sociedad, investiga sobre las causas que han determinado la necesidad de la reforma en la Administración, indicando que por un lado es la extensión del ámbito administrativo y las excesivas atribuciones y facultades de los órganos de la Administración, indicando que, en la actualidad, la reforma se reclama como consecuencia del hecho social y en gran manera necesario, de la intervención del Estado.

A tal efecto, clasifica las motivaciones de la reforma y los remedios, del modo siguiente: frente a la extensión de los fines de la Administración, reconocido como un hecho fatal, la coordinación y sistematización de los instrumentos administrativos; y ante el tecnicismo creciente, la capacitación del órgano administrativo. La coordinación girará—dice— sobre dos órbitas: una coordinación territorial y una coordinación de competencia. En cuanto al tecnicismo, destaca la capacitación del agente administrativo y la especialización del funcionario, así como la codificación, en opinión de algún autor, agregando a este respecto, que es ingenuo pensar que con la misma podría hallarse la solución.

El problema de la reforma de la Administración lo aborda estudiando tres puntos capitales: el primero de ellos se refiere a la reforma en el órgano supremo del poder ejecutivo: la organización del Gobierno. Para ello, trata de este problema en Francia, Italia, Estados Unidos, Inglaterra y España, indicando en relación con nuestra patria la evolución llevada a cabo a partir del Decreto de 29 de diciembre de 1936.

El segundo punto que considera es el

relativo a los servicios de Organización y Métodos (O. y M.), referido a la Administración pública y trata de la aplicación de aquellos en las Administraciones de los países anteriormente citados, y de lo realizado en España, en la que destaca la creación de las Secretarías generales técnicas en los diversos Departamentos ministeriales.

El tercer punto que considera es el del examen de la estructura general de la Administración central y las locales.

Sin que en el presente trabajo aborde este último aspecto, se refiere a la reforma del personal, toda vez que sin la eficiencia de éstos, toda organización es imperfecta. Trata del problema de la capacitación de los funcionarios y de la aplicación a la Administración de procedimientos utilizados en las empresas sobre la organización científica del trabajo, como medio de hacerla más racional y eficiente, concretando sus puntos de vista en el sentido de que la reforma habrá de abarcar, a la propia estructura del ente administrativo, a sus procedimientos y al elemento humano del organismo que administra.

S. S. N.

* * *

En el mismo número se dan a conocer otros trabajos de J. Roucek sobre *La revisión de la diplomacia tradicional por la Rusia soviética*; de A. Truyol, relativo al *Discurso della neutralità*, de Botero, en su relación con la teoría de la neutralidad en Maquiavelo y Bodino, así como de E. Tierno Galván, referente a la realidad como resultado.

Revista de Administración Pública

Madrid.

Mayo-agosto 1957.

Núm. 23

La Administración como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas (F. Garrido Falla).

Tras unas interesantes consideraciones sobre el sentido etimológico y vulgar del vocablo Administración, y reconociendo su utilidad, afirma Garrido Falla que la cuestión que le interesa a los efectos

del trabajo que desarrolla, es la de la determinación de lo que sea la Administración pública, utilizando para ello dos caminos: el examen de las funciones del Estado y el estudio de los poderes del Estado.

La acción del Estado—según palabras del autor—se manifiesta en formas diversas, que pueden reducirse a las siguientes: establecimiento, por vía general, de las normas a que deben ajustarse las conductas de los miembros de la Comunidad; decisión concreta de los conflictos intersubjetivos de intereses, y ejecución completa de las medidas pertinentes para satisfacer las necesidades que plantea la vida en común. Estas son las llamadas funciones del Estado que se conocen con los nombres de legislación, jurisdicción y ejecución.

Supuesto el carácter material de la anterior distinción, resulta necesario encontrar el criterio que sirva para delimitar con certeza los actos estatales pertenecientes a una u otra función. La doctrina no se ha mostrado, ni mucho menos, unánime al emprender esta tarea. Pero sería erróneo pretender deducir de aquí que la distinción es imposible, o, simplemente, que los resultados obtenidos hasta ahora sean deleznable. Por el contrario, es posible lograr una caracterización satisfactoria de las tres funciones del Estado. Acto seguido Garrido Falla estudia con detenimiento las funciones legislativa, jurisdiccional y ejecutiva para plantearse inmediatamente la interrogante de si existe o no una función administrativa, es decir, el estudio del lugar que ocupa la Administración entendida como actividad estatal. Hay un importante sector de la doctrina, dice Garrido Falla, para el que no ofrece la menor duda que los términos función ejecutiva y función administrativa son equivalentes entre sí, lo que hace que todo se reduzca a una mera cuestión terminológica. Mas el autor del trabajo que glosamos considera que un examen riguroso del problema nos lleva a la conclusión de que una gran parte de actividad estatal no responde a los caracteres estrictos que postula la ejecución, estimando que el concepto de la Administración pública no se puede obtener adoptando el punto de vista de las funciones del Estado, sino que ha de lograrse a través de distintos caminos.

Se pone luego de relieve el estudio de

la Administración y los poderes del Estado analizando con minuciosidad el fenómeno histórico de la división de poderes y afirmando que, a su juicio, debe destacarse un dato sumamente significativo: así como los poderes legislativo y judicial se forman con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto, en cambio, el poder ejecutivo es justamente lo que queda de aquel monarca una vez realizadas las antedichas sustracciones. Se deduce de aquí el carácter residuario del poder ejecutivo que debe ser muy tenido en cuenta para comprender debidamente el tipo de funciones que le corresponden. Sobre todo si se piensa que son las mismas necesidades de la comunidad política las que han determinado que no desaparezcan de sus manos la totalidad de las funciones cuyo traslado a los poderes legislativo y judicial parecen ser una exigencia postulada por el principio teórico de la división de poderes.

A juicio de Garrido con las anteriores aclaraciones, el concepto objetivo de la Administración pública puede obtenerse fácilmente. En sentido ejecutivo es necesariamente una zona de la actividad desplegada por el poder ejecutivo, destacando el dato curioso de que esta definición coincida con la aceptada por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. En sentido subjetivo no es otra cosa que el sujeto de la actividad administrativa.

Adentrándose en el tema, Garrido Falla estudia la Administración como objeto del Derecho administrativo, distinguiendo entre Administración y Gobierno, destacando que el Gobierno es susceptible también de una doble consideración objetiva y subjetiva para llegar a la conclusión de que por lo que se refiere al ordenamiento jurídico español, no puede presentarse ninguna duda acerca del alojamiento del Gobierno en el poder ejecutivo. Por otra parte, está resuelta su distinción orgánica respecto de la Administración al declarar nuestro Derecho positivo que la denominación de Gobierno corresponde precisamente al Consejo de Ministros con su Presidente; lo que significa sencillamente calificar de Gobierno al escalón superior de la organización jerárquica del poder ejecutivo y de Administración a todos los grados que van desde Ministro hacia abajo. Ahora bien, de aquí no es lícito deducir, ni mucho

menos, ni que el Gobierno, en sentido subjetivo, no tenga competencias administrativas, ni que los Ministros, aisladamente considerados no sean órganos políticos. Por el contrario, y a este respecto, el principio que debe sentarse es el de la coexistencia de competencias políticas y administrativas en manos del Gobierno y de las superiores jerarquías administrativas. La cuestión, pues, de las relaciones entre ambas merece ser considerada aparte.

La última parte del interesante trabajo de Garrido Falla está dedicada al estudio de la consideración no jurídica de la Administración pública, afirmando que siendo el Derecho administrativo una construcción tardía en relación a la existencia de la Administración pública, no debe extrañarnos que con anterioridad a su nacimiento se conociesen ya otros estudios administrativos. Con minuciosidad de datos estudia este problema en la doctrina extranjera.

Al desarrollar las tendencias actuales de la Administración el autor de este trabajo afirma textualmente lo siguiente:

«Si es cierto que comienza a estarse de acuerdo sobre la necesidad de una ciencia de la Administración, no lo es menos que las discrepancias acerca de cuál deba ser su contenido son todavía notables. En el fondo, es posible que los diferentes puntos de vista sean reconducibles a dos posturas irreductibles entre sí, como basadas, una, en la concepción anglosajona de la Administración pública, y otra, en la antigua ciencia europea de la policía. No obstante, para no sacrificar otros matices a un esquema tan excesivamente simplificado, estudiaremos a continuación las siguientes posturas metodológicas: 1.ª La ciencia de la Administración como ciencia política; 2.ª La ciencia de la Administración referida al estudio del contenido de la función administrativa, y especialmente de lo relativo a su manejo técnico; 3.ª La ciencia de la Administración en cuanto dirigida al estudio de los «hechos administrativos».

Finalmente el estudio que glosamos dedica unas páginas a la conveniencia de los estudios administrativos.

En resumen el trabajo de Garrido Falla es una interesantísima aportación al estudio de la Administración con minuciosas referencias a la doctrina y a la legislación extranjeras.

A. D. P.

Recientes tendencias en el desarrollo de los servicios de la función pública
(J. Jean Ribas)

Después de destacar la extensión del tema, se plantea el autor la interrogante de si es o no el siglo XX el de la función pública para llegar a la conclusión de que cualquiera que sea la naturaleza del Estado se le puede aplicar la fórmula del humanista: «nada humano le es ajeno».

Se estima que la masa de los funcionarios, la ampliación de la base social de reclutamiento, los servicios que prestan en sus puestos, administrativos, etc., han hecho de los funcionarios en ciertos países un cuarto poder y aunque la tendencia general es hacia la unificación en el sentido de dotar a todos los funcionarios de un estatuto general, no es extraño el fenómeno de que subsistan estatutos particulares.

Estudia diversos órganos que se ocupan del problema de los funcionarios en el extranjero: Dirección de Función Pública (Francia); Servicio Central de Personal (Luxemburgo); Consejo para los Asuntos del personal (Países Bajos); Comisión del *Civil Service* (Washington), Dirección General de Organización Administrativa (Grecia); etc. Por lo que respecta a España, destaca que en 1956, poco después de la reunión en Madrid del X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, se creó en la Presidencia del Gobierno español una Secretaría General Técnica, encargada del perfeccionamiento de la Administración. En su seno existe un Gabinete de estudios que juega el papel de una Oficina central de organización y métodos y comprende una sección de «personal». En el activo de este organismo hay ya realizaciones, tales como la reforma de la Administración general del Estado y la unificación de procedimientos en lo que concierne a los exámenes y concursos que dan acceso a la función pública.

A juicio de Jean Ribas los servicios administrativos de la función pública pueden ser clasificados en tres tipos principales:

Primer tipo: Las comisiones del *Civil Service*, nacidas en los países anglosajones, pero que han ejercido influencia en otros Estados. Presentan dos variantes: La británica, centrada sobre todo en los problemas de selección, y

la americana, cuya competencia es mucho más amplia y se orienta hacia un verdadero Ministerio de la función pública, ya que los tres Comisarios del *Civil Service* encabezan, en suma, una verdadera Administración central especializada en los problemas de personal.

Segundo tipo: Oficinas de personal dependientes del Ministerio de Hacienda. No se incluyen en este tipo más que los organismos que gozan de una cierta autonomía, que no son simplemente un servicio, una Subdirección de personal absolutamente jerarquizada como las otras secciones del Ministerio. Pero junto a estas Oficinas de personal, los servicios tradicionales del Ministerio de Hacienda conservan una influencia en materia de función pública que se puede apreciar fácilmente en la vida administrativa francesa. Pero esto es también cierto de la Tesorería británica, de la Oficina del Presupuesto de los Estados Unidos y, sin duda, de los Departamentos similares de otros muchos países.

Tercer tipo: Tras las Comisiones y las Oficinas dependientes del Ministerio de Hacienda vienen lo que podrían llamarse, aceptando la fórmula francesa, Direcciones de la Función pública, ligadas a la Presidencia del Consejo o, empleando una expresión más amplia, a la Presidencia del Ejecutivo, para tener en cuenta los casos de los regímenes presidenciales. Algunos ejemplos más raros de esta tercera fórmula presentan una ligazón administrativa, no con la Presidencia del Consejo, sino con el Ministerio del Interior.

Termina el trabajo con la siguiente conclusión que copiamos íntegramente:

«Podemos concluir ahora con algunas observaciones sobre el sentido de la evolución y la utilidad de los servicios.

1º. En primer lugar, el sentido de la evolución.

Es preciso constatar, en primer lugar, la extensión progresiva de estos servicios a las distintas partes del mundo. Estos servicios de la función pública aparecen primero en los viejos países industriales y en la hora actual numerosos Estados, jóvenes y nuevos, han recurrido a ellos porque tienen conciencia de la importancia de una Administración de un firme valor técnico y moral.

Segunda observación, este desarrollo de los servicios de la función pública

ha sido acompañado por una ampliación de las atribuciones. En su origen, con la Comisión inglesa del *Civil Service*, se trataba esencialmente de un reclutamiento que estuviera fundado más sobre el mérito que sobre el valor político. Ahora, los cuatro ejemplos que acabamos de estudiar muestran que se trata también de formación profesional, de reforma administrativa, de unificación de los estatutos, de gestión directa en algunos casos, de documentación, etc.

Tercera observación sobre el sentido de la evolución, la diversidad de estructuras se ha acentuado. Las tres o cuatro primeras realizaciones eran todas comisiones del *Civil Service*, con algunas variantes, pero sobre un mismo esquema; tres altas personalidades independientes dirigiendo un número bastante limitado de personal subalterno. Después de 1918 hemos visto aparecer servicios más administrativos, con variables ensamblajes ministeriales o profesionales. Desde 1948 se ha producido en algunos países una contraofensiva de la fórmula inicial: comisión del *Civil Service*.

Los dos tipos de fórmulas tienen sus inconvenientes y sus ventajas. Las comisiones tienen, por lo general, más independencia y garantizan más fácilmente un buen reclutamiento. La unión con la Presidencia del Consejo, fórmula francesa, permite tal vez una visión más objetiva del conjunto de problemas, pero a veces, como confiesan los mismos dirigentes de estos servicios, no tienen la posibilidad ni la influencia suficiente para hacer triunfar sus opiniones y deben ceder cuando se produce un acuerdo entre un Ministerio técnico y el Ministerio financiero.

Por lo contrario, la tercera fórmula, unión con el Ministerio de Hacienda, proporciona una visión más estrecha a causa de la preocupación normal por la economía, pero más autoridad para hacer adoptar sus opiniones a los otros Ministerios y también para controlar, a través del presupuesto, la aplicación de los principios adoptados.

Hemos de destacar que el artículo de M. J. Jean Ribas está traducido por F. Rubio Llorente.

A. D. P.

El exceso de poder como vicio del acto administrativo (Sebastián M. Retortillo Báquer).

El interesante trabajo del Dr. Retortillo está elaborado sobre la base del Derecho positivo italiano, aunque en la sistemática del artículo existan algunas brevisimas, aunque interesantes, referencias al Derecho español.

Afirma Martín Retortillo que se comprende que pueda parecer alarmante el evidente aumento de la actividad del Estado que se explica en el sentido de que ha adquirido consciencia de su misión actual.

Entrando de lleno en el tema se hace un estudio histórico-legislativo de la doctrina del exceso de poder en la legislación italiana y al estudiarse esta teoría hasta la Ley de 2 de junio de 1889 afirma el autor del artículo que glosamos que la incompetencia y exceso de poder representan en un primer momento dos aspectos distintos de un idéntico fenómeno. Continuando en la evolución legislativa destaca Martín Retortillo la Ley de 31 de marzo de 1877, que preceptúa que «las Secciones de casación», creadas en Roma pueden conocer de las decisiones de las jurisdicciones especiales cuando se tratase de nulidad de las mismas, por incompetencia o exceso de poder.

Ahora bien, Martín Retortillo estima que realmente el exceso de poder en el ordenamiento jurídico italiano fué establecido por primera vez, y con carácter general, en la Ley de 2 de junio de 1889. En ella, se atribuía a la IV Sección del Consejo de Estado la decisión sobre los recursos por incompetencia, exceso de poder o violación de ley, relativa a actos o disposiciones de una Autoridad administrativa cuando dichos recursos no fueran ni de la competencia de la Autoridad judicial, ni se tratase tampoco de materia correspondiente a la jurisdicción contenciosa de órganos especiales.

Al dedicar especial consideración al artículo 24 de la ya citada Ley de 2 de junio de 1889, la fórmula que establece en cadena los vicios del acto administrativo, es tripartita: incompetencia, exceso de poder y violación de la ley. Un año más tarde de esta Ley, completándola, se promulga la que regula las funciones jurisdiccionales, en primera

instancia, de la Junta Provincial Administrativa: Ley de 1 de mayo de 1890, que recoge también en su artículo 2.º, el exceso de poder entre los vicios del acto administrativo. Y en el artículo 19 indica cómo contra las decisiones de la Junta Provincial Administrativa podía recurrirse ante la IV Sección del Consejo de Estado, por motivos de incompetencia y de exceso de poder—no comprendidos ya en la Ley de 31 de marzo de 1877, referente a las decisiones de las jurisdicciones especiales—, y por violación de ley. Poniendo de relieve en este momento Martín Retortillo la influencia de la doctrina francesa sobre la legislación italiana.

Al avanzar en el estudio histórico-legislativo de la legislación de Italia analiza la actual Ley de 1924, que en orden a los vicios del acto administrativo recoge la fórmula tripartita de: incompetencia, exceso de poder y violación de ley, aunque estima que el verdadero significado de la Ley del 24 lo va configurando la Jurisprudencia.

Complétase el interesante estudio del Sr. Martín Retortillo con una amplia y detenida referencia a la doctrina del acto político y su elaboración jurisprudencial.

Finalmente las últimas páginas de este erudito trabajo se dedican al estudio del silencio administrativo y a la desviación y exceso de poder.

A. D. P.

La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa (J. González Pérez).

El interesante artículo del Profesor González Pérez, comienza con las siguientes palabras: «La esencia del Derecho administrativo radica en una perfecta ecuación entre la prerrogativa y la garantía. Si el interés público exige que las entidades a las que se encomienda su realización desborden los moldes clásicos del Derecho común y adopten una posición de supremacía respecto de las personas que con ellas se relacionan, para que este régimen de prerrogativa no desembogue en la injusticia, es necesario que vaya indisolublemente unido a un perfecto sistema de garantías.

El régimen exorbitante del Derecho común en que consiste el régimen ad-

ministrativo se concreta en los dos importantes privilegios que se conocen con los nombres de privilegio de la decisión ejecutiva y privilegio de la acción de oficio. La Administración pública no sólo puede decidir por sí, unilateralmente, mediante actos obligatorios y ejecutivos, investidos de presunción de legitimidad, las cuestiones que surjan con los sujetos que con ella se relacionan, sino que puede, también, realizar personalmente, contra la voluntad del obligado, lo dispuesto en un acto administrativo. De tal modo que, en principio, la impugnación de sus actos en cualquier vía—administrativa o jurisdiccional—no suspende su ejecución. Así se consagra para la Administración estatal, en el artículo 34, Ley de lo Contencioso-Administrativo, y para la Administración local, en el artículo 361, Ley de Régimen local».

A continuación afirma González Pérez, que el Derecho administrativo arbitra al lado de la prerrogativa, las correspondientes garantías que, a su juicio, pueden ser clasificadas en dos grupos: preventivas y represivas.

En cuanto a las preventivas cabe que el Ordenamiento jurídico arbitre una serie de medios para que el obligado pueda asegurar en su día los efectos de la anulación del acto ejecutado. En Derecho español, la única medida preventiva es la suspensión de la ejecución.

En relación con las represivas, el que obtuvo la sentencia favorable se encuentra con una ejecución consumada y la garantía es la indemnización de los daños causados por la ejecución.

Acto seguido, el Profesor González Pérez estudia la naturaleza jurídica de la suspensión de acuerdos por la Jurisdicción contencioso-administrativa, estimando que es un verdadero proceso y que su fundamento viene impuesto por la necesidad de arbitrar una garantía frente a la prerrogativa administrativa.

En cuanto a la regulación de suspensión de acuerdos considera que en el momento actual, la única disposición aplicable es la Ley de lo Contencioso.

Adentrándose en el tema, analiza los requisitos subjetivos y objetivos, el procedimiento y los efectos, dedicando una gran extensión a toda la materia relativa al procedimiento.

A. D. F.

La caracterización del contrato administrativo en la reciente Jurisprudencia francesa y española (J. M.^a Boquera Oliver).

Justifica el Dr. Boquera que se vuelva a estudiar, con caracteres de actualidad, el contrato administrativo merced a unos modernos «arrêts» del Consejo de Estado francés, que ha puesto de nuevo sobre el tapete el problema de la determinación de las notas que distinguen el contrato administrativo de los demás de la Administración.

Se cita algún caso concreto, que sometemos a la consideración de nuestros lectores. Por ejemplo: Unos repatriados soviéticos que se encontraban en Francia, fueron internados en espera de su ingreso en Centros de repatriación. El jefe de uno de estos Centros, contrató verbalmente el suministro de alimentos para los rusos, conviniéndose después el aumento de la ración contra entrega de una prima que, al parecer, no se pagó. El pretendido incumplimiento del segundo acuerdo, hizo surgir un litigio que llegó al Consejo de Estado, planteándose entonces con este motivo la naturaleza jurídica del contrato celebrado entre el Jefe del Centro de Repatriación y las personas que suministraban los alimentos. Se razona que el contrato pudo ser administrativo, pues el Centro de Repatriación era, realmente, una dependencia del Ministerio de Prisioneros. En efecto, en 20 de abril de 1956, la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado francés, consideró que el contrato era administrativo teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, que en el caso que hemos narrado el contrato tenía por objeto confiar a unos particulares la ejecución de un servicio público.

En el curioso trabajo del doctor Boquera se citan otros casos interesantes relativos a la repoblación forestal, contrato de suministro de leña, etc., analizándose luego con gran aportación de datos la posición de los administrativistas franceses en este problema, pues no cabe duda que las decisiones del Consejo de Estado significan evidentemente un cambio de orientación en cuanto a la calificación de los contratos administrativos, llegándose a la conclusión que aunque parece que la doctrina francesa no ha adoptado todavía una posición

firme respecto al criterio de calificación del contrato administrativo, es lo cierto que comienzan a perder importancia para caracterizarlo las estipulaciones del contrato y adquiere relieve uno de sus elementos: el objeto.

Se estudia luego la posición de la jurisprudencia española, fijando el autor la atención en la sentencia de 21 de junio de 1951 que definió el contrato como «el acuerdo de voluntades dirigido a producir efectos jurídicos, y más modernamente caracterizado por acto bilateral de transacción entre dos intereses opuestos».

En cuanto a los sujetos del contrato, es interesante la sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1954 que ha conceptualizado el contrato administrativo como «toda convención jurídica formal, mediante la que una persona individual o colectiva se obliga con la Administración al cumplimiento de una prestación de dar, hacer alguna cosa o realizar un servicio».

Por este mismo sistema se estudia la posición de la jurisprudencia española en cuanto al objeto, las causas y la forma de los contratos administrativos para llegar a la conclusión que copiamos íntegramente: «El contrato es siempre administrativo cuando su objeto es confiar la ejecución misma de un servicio público, o, en otras palabras, cuando su objeto directo e inmediato es la ejecución de una obra pública o la realización de un servicio público. En este caso no hay necesidad de buscar otras notas para caracterizarle. Y ello tanto si se entiende el «objeto de contrato» en su sentido preciso, como elemento distinto de la causa, como que «confiar la dicha ejecución» sea el fin del contrato.

De uno u otro modo, la causa puede jugar un papel importante. Pues en el primero de estos supuestos, no se trata más que del caso extremo de coincidencia de objeto y causa; es decir, que no puede un servicio público ser objeto directo e inmediato de contratación, si no es con una finalidad, un fin público determinante: por una causa pública.

Cuando falte la incidencia directa del contrato sobre el servicio u obra pública; cuando el objeto directo e inmediato del contrato no sea la realización de una obra o la prestación de un servicio, posiblemente será la causa la que

nos permita averiguar la naturaleza del contrato.

El legislador español ha abierto a la jurisprudencia un fecundo camino.»

A. D. P.

Revista de Derecho Español y Americano

Madrid.

Julio-agosto 1956

Núm. 2

La legitimación para reclamar en la vía económico administrativa (C. Albiñana García Quintana).

Para precisar el objeto de su estudio, el autor menciona el R. D. de 16 de junio de 1924 que creó los Tribunales Económicos Administrativos y el también R. D. de 29 de julio del indicado año que aprobó su Reglamento y del que copia el artículo 15 que dice así: «Pueden promover reclamaciones contra los actos de la Administración todas las personas a cuyos particulares intereses afecten aquéllos de modo directo.»

Al examen del alcance del anterior artículo se dedica este trabajo y, para ello, estudia la capacidad tributaria y el sujeto pasivo del tributo, la relación jurídico tributaria y los regímenes de exacción deduciendo que el sujeto jurídico y el sujeto económico son una misma persona y que pueden ser distintos en los casos que menciona.

Analiza el artículo 15 del Reglamento y en esta parte cita doctrina de diversos autores y criterios jurisprudenciales sobre la legitimación del sujeto jurídico que no es económico y la legitimación por acto administrativo erróneo, terminando, tras una serie de atinadas observaciones, en unas conclusiones que aclaran y delimitan la tesis del autor.

• • •

Se completan los estudios que se insertan en este número, con trabajos de Flores Micheo y Pascual Quintana, que tratan de «Notas para una teoría general de la solidaridad» y «Algunas consideraciones en orden a la «desheredación» en las provincias aforadas», respectivamente. Además, se da a conocer otro

de J. Agustín Martínez que trata de «Los establecimientos abiertos y la defensa social».

S. S. N.

Noviembre-diciembre 1957 Núm. 10.

La Ley española sobre Régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, desde el punto de vista del Derecho privado (J. Madridejos Sarasola).

Comienza el autor de este artículo indicando que en la Ley reseñada se pueden distinguir dos aspectos: uno de Derecho público o administrativo, cual es el relativo a la función o actuación planificadora, que comprende las siguientes materias: los planes de ordenación, su formación, ejecución y consecuencias propias del Derecho público; los organismos competentes en esta materia; régimen jurídico de éstos y los medios económicos necesario. El segundo aspecto es el de las consecuencias de la ordenación urbanística en el ámbito del Derecho privado, refiriéndose el mentado autor a este último por su trascendencia en el marco de la propiedad.

A tal efecto, señala también las finalidades que persigue la Ley: la ordenación urbana, por un lado, y, por otro, el fomento de la edificación.

En el desarrollo de su trabajo trata del ámbito y vigencia de la Ley aludida, y precisa, más adelante con detalle, las normas más destacadas del texto que comenta. Así aborda el problema de la clasificación del suelo, el de la obligatoriedad de la observancia de los planes por las limitaciones que imponen y el punto relativo a la parcelación o división del suelo urbano.

Seguidamente estudia las conexiones entre la mentada Ley y la legislación de arrendamientos urbanos, para ocuparse después del fenómeno de la edificación y de las exenciones y bonificaciones fiscales, por las repercusiones prácticas en la esfera del Derecho privado, las cuales pueden suscitar problemas de interpretación y aplicación.

S. S. N.

• • •

En el mismo número se publican dos trabajos: uno de P. Meneu Monleón, relativo a «La Comisión y la Corte

«europeas de los derechos del hombre», en base a los fines del Consejo de Europa, y otro de A. Vázquez Presed sobre «El problema jurídico de las Universidades», que tanta trascendencia tiene en múltiples facetas jurídicas y que plantea problemas del más rubido interés.

Revista de Estudios Políticos

Madrid.

Sept.-oct. 1957.

Núm. 95.

Burocracia y Derecho público: la conciencia y los medios del Estado en la España moderna (J. Beneyto).

Si la ley convierte las estructuras en instituciones y la Edad moderna conoce una Administración pública porque la estructura sociopolítica en la que se perfilaba el régimen anterior se va reglamentando y tecnificando, indica el autor de este interesante trabajo, que esto sucede a medida que se cumplen estos dos esfuerzos y es entonces cuando puede decirse que nace la burocracia.

Partiendo de este hecho, aborda un problema fundamental para la comprensión de la Historia de las ideas y de las instituciones políticas y administrativas de cualquier país: la incorporación de órganos adecuados a las funciones de cada momento.

Por lo que afecta a España, y en contraposición a otros países, las transformaciones de los Reinos en Estados, la organización posterior de los Consejos, el contenido de determinados preceptos de las Partidas y de otras tantas ordenanzas aragonesas, son elementos que nuestra Patria ofreció como esquema de una conciencia y de medios.

A este respecto estudia la posición del Rey y la idea de Poder, al mismo tiempo que señala la evolución de ambos conceptos y las funciones que realizan, detallando las nuevas competencias del Estado al objeto de interpretar la estructura de la Administración. Si la Justicia, Milicia y Hacienda eran funciones del indicado Estado, otras, indica, medran bajo su atmósfera: la Enseñanza y Beneficencia. El Ejército, según las Ordenanzas militares de 1516, es voluntario y la oficialidad profesional. En un sentido hacendístico, tras la instauración

de la alcabala, se reconoce el carácter público del impuesto y se acentúa la intervención del Estado en la enseñanza, por la necesidad de disponer de funcionarios preparados, a la vez que extiende su acción sobre la beneficencia.

Consecuencia del crecimiento de las funciones y competencias del Estado, son el acrecentamiento de los oficios y el reclutamiento de los oficiales, que analiza señalando las distinciones entre altos cargos y meros oficios, al mismo tiempo que resalta la exigencia de determinados títulos para el ejercicio de algunos empleos, al ir perfilándose ya una especialización y un tecnicismo de orden administrativo.

Finalmente indica que a la vieja teoría del alto cargo, sucede una completa consideración del cargo público y se pregunta si existe una teoría española sobre esta materia. Recuerda, a estos efectos, los «apuntamientos» dirigidos a Baltasar de Zúñiga, textos legales y opiniones de otros autores, en donde se exteriorizan las opiniones existentes sobre la duración del cargo, indicando los criterios de aquéllos que lo estimaban que debía ser temporal, en contraposición a los que se inclinaban por su perpetuidad.

S. S. N.

Componentes del crecimiento de la población de España, 1940-1950 (S. del Campo).

El objeto de este trabajo es el de dar a conocer la composición y distribución de la población española en el decenio indicado. Para ello y más detalladamente, estudia cada una de las principales variables, entre las que destaca: los nacimientos, las muertes, la inmigración y la emigración.

En primer término refiérese al crecimiento, distribución y cambios en la composición de la población, cuyas consideraciones van acompañadas de diversos cuadros estadísticos. De los mismos se desprende que en 1950 sólo veinticuatro municipios de los 403 clasificados como urbanos, concentran al 46,48 por 100 de toda la población urbana y que, según el censo de 1940, el número de mujeres excedía del número de hombres en 1.050.417. La población económicamente activa, clasificada por grupos de

actividad, se elevaba en 1950 a un total de 10.793.057 personas, ocupándose en la agricultura 5.271.037.

En segundo lugar examina el problema referente al crecimiento natural, teniendo en cuenta la natalidad y mortalidad; parte ésta también acompañada de cuadros estadísticos, de la que se deduce que los años de mayor crecimiento de población fueron en 1945 y 1948, siendo las tasas de 10,4 y 11,2, respectivamente. En cuanto a la mortalidad, se produjo una notable disminución en la tasa bruta anual desde 18,8 en 1941 a 10,9 en 1950 y la mortalidad postneonatal en el primer año de vida descendió desde 114 por 1.000 en 1941 a 47 en 1950.

La tercera parte de este trabajo ofrece estadísticas de los movimientos migratorios, resumiendo en un cuadro algunos de los datos fundamentales sobre la emigración española desde 1940 a 1952.

De las conclusiones que sienta el autor se deduce que ciertas tendencias muy firmes y de larga duración en este siglo deceleraron; la segunda mitad del período fué mucho más normal que la primera en varios particulares fenómenos experimentados de manera importante por la mayoría de los países occidentales, lo fueron muy poco o nada por la población española, con la excepción del descenso en las tasas de mortalidad.

S. S. N.

* * *

Este número contiene, además, otros trabajos sobre «La otra democracia», de J. Cortés Grau; de F. L. Borrero, que trata de «Problemas de política militar: la estructura social y las posibilidades orgánicas» y de W. Wefers, sobre «La idea del Estado social en la Ley fundamental de Bonn».

Revista de Obras Públicas

Madrid

Febrero 1958.

Es de interés por su actualidad el artículo del ingeniero señor Cánovas, sobre las inundaciones de Valencia.

El autor, ingeniero director de la Confederación Hidrográfica del Júcar, aporta una serie de datos sobre las avenidas

motivadas por las lluvias extraordinarias de los días 13 y 14 de octubre de 1957.

Se acompañan croquis y mapas con la intensidad de las lluvias caídas en la región valenciana y la variación de los niveles del río Turia.

Los daños, en lo dependiente de la Confederación, los cifra el señor Cánovas en 61 millones de pesetas.

El artículo, muy completo, es de un notorio valor informativo y permite valorar la importancia del percauce sufrido por la región valenciana.

E. L.

b) EXTRANJERO:

Città di Milano

Milán (Italia)

En el número de enero de 1958 se publican unas breves notas informativas de A. Masnari, sobre el resultado de la mecanización en algunas oficinas del Ayuntamiento de Milán: un certificado de empadronamiento, por ejemplo, es obtenido en ventanilla treinta segundos—treinta segundos, lector, no es una errata—después de haber sido solicitado.

L'Amministrazione Locale

Roma.

Noviembre 1957 Año XXXVII, núm. 11.

Una proposición de ley presentada en el Parlamento por un diputado del partido liberal italiano, sobre la revalorización de las antiguas pensiones, concedidas antes del 1 de enero de 1954, por la Caja de Previsión de las Corporaciones locales, y la del personal docente de asilos y escuelas primarias, brinda a Dante Cosi la ocasión para publicar una serie de atinadas consideraciones sobre la mezquindad de las pensiones vigentes y sobre las dificultades que para su revisión dimanan del régimen técnico de seguro a que están sometidas las citadas Cajas de Previsión.

Diciembre 1957. Año XXXVII, núm. 12

El III Congreso de la sección italiana del Consejo de los Municipios de Europa.

Durante los días 2, 3 y 4 del pasado mes de diciembre, se ha celebrado en Frascati el III Congreso de la Sección italiana del Consejo de los Municipios de Europa, con asistencia de cuatrocientos cincuenta representantes de Municipios y algunos delegados extranjeros.

Las conclusiones aprobadas expresan fundamentalmente: la preocupación por la grave situación actual de Europa y por la falta de coincidencia entre los Gobiernos para adentrarse por el único camino ideal de la Federación europea; la esperanza suscitada por los tratados de la Comunidad económica europea y del Euratom, a los que podrían colaborar plenamente las Entidades locales si se constituyese una Comunidad económica europea de Poderes locales con *status* jurídico internacional, de la que podría ser valioso instrumento el Instituto europeo de Crédito municipal; el recelo hacia la creación de una zona de libre cambio, que puede retardar o anular la realización del mercado común europeo; la protesta contra el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, por denegar periodicidad anual a la Conferencia europea de Poderes locales.

La lectura de las conclusiones nos ofrece una insistencia batallona sobre la ineludible necesidad de llegar cuanto antes a instituciones políticas europeas supranacionales (Gobierno, Parlamento y Tribunal de justicia europeos) mediante la celebración de una Asamblea constituyente europea.

A. C. C.

Enero 1958 Año XXXVIII, núm. 1

Unas notas de Dante Cosi resumen los aspectos principales de un proyecto de Ley, actualmente en tramitación, en el que se reforma la legislación sobre Clases Pasivas del Estado. Aparte otros extremos de diversa importancia, merece citarse que las pensiones de supervivencia se causarán no sólo a favor de la viuda e hijos, sino en determinados casos, a favor de los padres y los hermanos del funcionario fallecido.

La Voce dei Segretari e dei dipendenti degli Enti locali

Marzo-junio 1957 Año X, núms. 3-6

El IV Congreso Nacional de la Unión de Secretarios municipales y provinciales.

La Voce ha dedicado, con algún retraso, este número extraordinario al Congreso que se había celebrado en Roma, en marzo de 1956. Sin duda, el interés de los temas tratados ha aconsejado la compilación de los antecedentes y desarrollo del Congreso; la demora queda así sobradamente compensada por la completa información documental cuidadosamente reunida.

Pero aquí y ahora, a más de dos años de distancia, sólo cabe ofrecer un resumen muy extractado de las principales conclusiones aprobadas.

En materia de funciones y responsabilidades del Secretario, el Congreso, aprobando la ponencia de P. Gianfelice, más que por un sentido determinado en las normas que deben promulgarse, abogó por la propia promulgación de esas normas, a fin de que se delimite con claridad en la Ley tales funciones y responsabilidades, sean cuales fueren las que se considere conveniente imponer al Secretario dentro de la organización o reorganización administrativa italiana.

Sobre Haciendas locales, dentro de la aspiración general de mayores ingresos y menores gastos, merecen ser citados concretamente los deseos de que, por tratarse de servicios no estrictamente locales, asuma el Estado todos los gastos de enseñanza primaria y media (incluso los de local, material y entretenimiento), los de curación de enfermos pobres, los de servicios contra incendios, los de lucha contra la tuberculosis y otras enfermedades sociales, y el sostenimiento de los expositos. Se propugnó asimismo la simplificación de los impuestos de consumo, para evitar la exagerada fragmentación tributaria y la desigual competencia entre Municipios limítrofes.

Se hicieron votos por una mayor descentralización de los servicios y por una autonomía más extensa de las Entidades locales, singularmente con referencia al sistema de controles gubernativos.

Se defendió asimismo, con ardor, el

carácter de funcionario estatal que hoy tiene el Secretario italiano, frente al intento—ya exteriorizado, aunque esté pendiente de recurso, en la región del Alto Adigio—de transformarlo en funcionario regional o provincial.

Después de críticas severas a la situación actual del Instituto de Asistencia a los funcionarios locales, se acordó solicitar del Gobierno la constitución de un Ente Nacional para las pensiones y previsión del personal de las Entidades locales. Y, entre otros problemas conexos, los relativos a la revalorización de las antiguas pensiones, determinación de sueldos reguladores, intercomputabilidad de servicios prestados en Entidades públicas y privadas ajenas a la Administración local, reducción del período de carencia a quince años y la extensión a los Secretarios de la Ley de 27 de febrero de 1955 sobre jubilaciones voluntarias.

A. C. C.

Memoriale dei Comuni

Empoli-Florenia (Italia)

Enero 1958. Año XXIX, núm. 1.

La revocación de los actos de control
(V. Lazzari).

Aun respetando la diferencia doctrinal entre los conceptos de revocación y anulación de oficio, el articulista los considera sinónimos a efectos de su estudio, que escalona en dos partes: actos «negativos» de control, y actos «positivos» de control.

Por lo que se refiere a los actos «negativos»—uno de cuyos ejemplos más típicos es, en Italia, la anulación, por el Prefecto, de los acuerdos ilegales adoptados por las Corporaciones locales—, la doctrina y la jurisprudencia italianas coinciden con casi absoluta unanimidad en admitir la facultad de revocación, facultad de carácter discrecional, aunque sólo debe ser ejercitada excepcionalmente en casos de manifiesto error de hecho o de derecho en el acto que se revoca. Al revocarse el acto «negativo» de control, el acuerdo que había sido objeto del mismo revive, cobra pleno valor jurídico. Claro es que este criterio—contémplese el caso típico citado de anulación, por un Prefecto, de un acuerdo

municipal ilegal—puede ofrecer doctrinalmente alguna dificultad, pero las disposiciones en esta materia—afirma el articulista—han sido ya superadas por la actual unánime opinión afirmativa.

Por lo que respecta a los actos «positivos»—la aprobación, el simple visado—, no faltan autores que admiten la posibilidad de su revocación y tampoco faltan ejemplos, algunos muy recientes, de revocación acordada por los órganos administrativos que ejercen el control. Pero la orientación doctrinal y jurisprudencial italiana se inclina decididamente por la irrevocabilidad de esos actos «positivos» que, al perfeccionar los acuerdos sometidos a control, los hacen ejecutivos, creando con ello, casi siempre, intereses legítimos o verdaderos derechos subjetivos.

A. C. C.

Febrero 1958. Año XXIX, núm. 2.

En este número, merece ser citado un artículo de A. Troccoli sobre el servicio de limpieza urbana. El articulista distingue los tres aspectos—cada uno con peculiar fisonomía técnica y jurídica del servicio: el de limpieza urbana prestado a la generalidad indeterminada del vecino en particular, y el de eliminación y utilización de las basuras. Las formas de gestión de cada uno de los citados aspectos o ramas del servicio, y las atribuciones municipales en cada caso, según la legislación italiana vigente, son objeto de estudio, breve y claro, por parte del autor.

Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

Florenia (Italia)

16 septiembre 1957. Año XIII, núm. 18.

A propósito de la municipalización de servicios públicos (R. Magnani).

En el Congreso de Alcaldes celebrado en Italia a principios de 1957, hubo unanimidad en propugnar una disminución de los controles que ejercen los órganos del Estado sobre los servicios municipalizados. Pero surgieron discrepancias en torno al principio de autonomía de gestión: unos creen que conviene ma-

por control del Ayuntamiento (que es el obligado a soportar la carga cuando se produce déficit); otros sustentan la necesidad de mayor autonomía de gestión en el servicio municipalizado.

El primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Turín, en su propuesta, mantuvo la conveniencia de otorgar personalidad jurídica a los servicios municipalizados, pero la Confederación de municipalización, aun admitiendo la existencia de corrientes de opinión favorables a la mayor autonomía contable y administrativa del servicio, ve en la atribución de personalidad jurídica a los servicios municipalizados una íntima contradicción con el propio concepto de municipalización; la iniciativa del Ayuntamiento, en tal supuesto, se reduciría a dar vida a una entidad destinada a actuar fuera de la órbita del mismo, cuando precisamente las directrices de la gestión del servicio—y no sólo su implantación—deben ser trazadas por la propia Administración municipal.

La necesidad de la intervención del Ayuntamiento en la gestión del servicio es, por otra parte, reconocida por todos, e incluso quienes se muestran favorables a la concesión de personalidad jurídica al servicio municipalizado admiten nutrida representación municipal en los órganos de la entidad, mediante una especial configuración de éstos.

A. C. C.

1 octubre 1957. Año XIII, núm. 19.

Las medidas de salvaguardia durante la tramitación de los planes de Ordenación urbana (D. Rodella).

La Ley italiana de Urbanismo, de 1942, no previó el problema de la limitación de los derechos de los particulares durante la tramitación—siempre larga—de los planes de ordenación urbana, a pesar de que la legislación de algunos Estados alemanes (en Prusia, una Ley de 1918; en Hamburgo, una Ley de 1930) regulaba las denegaciones de algunas licencias de construcción, como luego lo hicieron las respectivas Leyes de Urbanismo en Francia (1943), Inglaterra (1947), Escocia (1947), Yugoslavia y Polonia. Fue, pues, necesario promulgar disposiciones especiales: Ley de 3 de noviembre de 1952, y artículo 4.º de la Ley de 21 de diciembre de 1955, que,

naturalmente, han suscitado numerosas dudas y requerido buen número de aclaraciones. Dichas disposiciones tienden a impedir que durante la tramitación de un plan de ordenación urbana se puedan realizar construcciones o reformas de edificios que hagan más onerosa la ejecución de aquél. Pero la facultad de denegar licencias de construcción en tales casos, o la vigencia de las medidas de salvaguardia, se contrae al período máximo de dos años, plazo más que suficiente para los planes de desarrollo, pero un tanto breve para los planes generales.

A. C. C.

Public Service

Londres.

Febrero 1958. Vol. XXXII, núm. 2.

Sueldos de hambre en el Servicio sanitario inglés.

Pregúntase el autor de este trabajo si la Administración británica de los Servicios sanitarios está condenada a morir de hambre, y llega a la conclusión de que así es, de dar crédito a un reciente estudio realizado por la N. A. L. G. O. (Asociación Nacional de Funcionarios de la Administración local y nacional). Dicho estudio muestra que los 42.750 empleados administrativos y de oficina de dicho Servicio, el 36 por 100 tienen ingresos brutos inferiores a las 400 libras anuales, el 46 por 100 perciben entre 400 y 600, el 10 por 100 entre 600 y 800, el 5 por 100 entre 800 y 1.200, y sólo el 3 por 100 recibe retribuciones superiores a las 1.200 libras anuales.

Los efectos de tal estado de cosas son los siguientes:

1.º *Reclutamiento insatisfactorio.*—En muchos hospitales no se ha conseguido reclutar un solo empleado varón desde 1948, y aquéllos que lo han conseguido han visto cómo los interesados abandonaban pronto el cargo para dedicarse a otras tareas mejor remuneradas. (Las vacantes se cubren, principalmente, con hombres de edad carentes de condiciones (a veces pensionistas jubilados) y mujeres casadas. Incluso se ha dado algún caso en hospitales de utilizar «enfermos en condiciones» para trabajos de oficina.

2.º *Excesivo movimiento de personal.*—Los equipos de personal sufren

cambios constantes y en algunos servicios se renuevan en un 100 por 100 cada dos o tres años.

3.º *Recargo en la tarea del personal calificado.*—A consecuencia de esa renovación masiva, el personal calificado tiene que dedicar gran parte de su tiempo a formar a los nuevos ingresados, realizando su trabajo hasta que estén preparados suficientemente, en detrimento de su propia función.

4.º *Falta de candidatos para el ascenso.*—Cada vez es menor el número de empleados jóvenes que siguen estudios de perfeccionamiento para obtener las condiciones de ascenso, de tal manera que pronto resultará imposible sustituir al personal superior cuando éste se jubile.

Las conclusiones del estudio mencionado abarcan más de una cuarta parte de todos los empleados administrativos y de oficina dependientes de las Juntas de Hospitales regionales y robustece los resultados de la investigación llevada a cabo por la «Comisión Guillebaud» que subrayó la gravedad de la situación en esta materia hace dos años, recomendando la rápida introducción de un sistema de salarios adecuado para remediarla.

J. A. L.

Marzo 1958. Vol. XXXII, Núm. 3.

† *Necesidad de una política nacional de salarios.*

Se resumen los puntos esenciales de una conferencia del profesor D. T. Jack pronunciada el pasado mes de febrero ante más de 200 estudiantes y representantes de la Administración local y de los Servicios de Electricidad, Gas y Sanidad. En Gran Bretaña, dijo, se ha desarrollado un sistema tradicional de constitución colectiva entre los Sindicatos y las Asociaciones de Empresarios, sistema que prevé el modo de resolver las diferencias mediante los Organismos de conciliación del Ministerio de Trabajo, a más de los arbitrajes a cargo del Tribunal Industrial o de la Magistratura de conflictos industriales. El conjunto forma un sistema de política de salarios, pero tiene el inconveniente de ser parcial, ya que cada rama de la industria o del comercio tiene sus propios organismos negociadores, cosa que, si bien tiene sus ventajas, ya que los represen-

tantes de una y otra parte conocen perfectamente las necesidades de sus representados, tiene también graves inconvenientes, como son la falta de coordinación que produce serias perturbaciones en la economía del país. Como remedio se ha propuesto un Organismo Central de Negociación, pero éste tendría la dificultad de que todos los Sindicatos y Asociaciones de Empresarios querrían estar directamente representados y en proporción al número de sus afiliados, sin que se advierta ningún signo de que tanto por una como por otra parte existan disposiciones para delegar facultades en orden a facilitar la constitución de un Organismo Central. Otra solución sería la de un Tribunal «supernacional» de arbitraje, con facultades de control sobre el movimiento de salarios. Finalmente, expone la solución propugnada por el «Consejo Cohen» de precios, productividad e ingresos, familiarmente conocido con el nombre de «los tres hombres sabios», consistente en un organismo independiente con la misión de examinar las cuestiones de mayor importancia que puedan afectar al movimiento de salarios. Este organismo no dictaría decisiones, ni sería autoritario, como algunos temen, sino «autorizado», con la autoridad que da el conocimiento.

J. A. L.

The Municipal Review

Londres.

Marzo 1958. Vol. 39. Núm. 338

La Administración local británica explicada a los norteamericanos (Norman Prichard).

El autor relata las impresiones de un viaje realizado a través de Norteamérica, invitado por la Asociación Municipal Norteamericana, para explicar, en varias conferencias, el sistema de Administración local de la metrópoli londinense. Los Estados Unidos, dice, son un país demasiado extenso para que un visitante que sólo permanezca en él cinco semanas se decida a expresar públicamente sus puntos de vista sobre los americanos. Advierte, sin embargo, que en la conferencia final, se vió obligado a tratar del tema, aunque sólo fuera in-

directamente, al referirse a las características de la Administración local británica. No está seguro de haber sido creído siempre que decía que los miembros de las Corporaciones locales británicas no son retribuidos, pues la opinión, en los Estados Unidos, es la de que para contar con buenos elementos es preciso pagarles bien. El autor replica a esto que el punto de vista británico es el de que se consigue un mejor servicio de quienes se dedican a la Administración local porque sienten amor hacia ella y creen que pueden darle algo. En este punto, pudo comprobar que las retribuciones de los miembros de una gran Corporación local en los Estados Unidos pueden ser equivalentes a las de un Ministro del Gabinete en Inglaterra. Esta retribución varía con la importancia de la municipalidad, pudiendo ser, en los pequeños distritos, de 100 ó 200 dólares.

Prichard llamaba la atención de sus auditores acerca de la independencia respecto de la política de los funcionarios retribuidos en Inglaterra. Por ello, un funcionario inglés, incluso después de haber expresado su consejo contrario a una determinada política, se esforzará por el triunfo de la misma si ésta es aprobada por los miembros electivos de la Corporación. En América, por el contrario, el sistema de seleccionar, mediante votación popular, funcionarios retribuidos, hace imposible que la Administración se libere de la política, y dificulta la separación entre una y otra. A juicio de los americanos, las Corporaciones locales británicas son demasiado numerosas. En América muchas de ellas constan sólo de cuatro o cinco miembros.

En cambio, dijo Prichard, muchos americanos sienten envidia por el hecho de que las Corporaciones británicas estén libres del sistema de referéndum, que en los Estados Unidos da lugar a hechos tan sorprendentes como el de que el Arquitecto para un edificio municipal fuese elegido mediante plebiscito.

Finalmente, el autor advierte que ha notado en gran parte de los Estados Unidos que la Administración local se tiene todavía en muy baja estima y que el *spoils system* continúa obstaculizando no pocos intentos de mejora; aunque debe reconocerse que se han hecho considerables progresos en este punto. Ese

menosprecio cree que ha sido uno de los factores que han impedido la creación de una verdadera carrera profesional de funcionarios al servicio de la Administración local, tal como se conoce en Inglaterra.

J. A. L.

Illinois Municipal Review

Springfield (EE. UU.).

Enero 1958.

Vol. 37. Núm. 1.

Obligaciones del Secretario municipal (Thomas A. Matthews).

La multiplicidad y gran variedad de obligaciones de un Secretario municipal hace imposible, dice el autor, otra cosa que una mera enumeración de ellas, en un trabajo de esta clase. Basta examinar el índice alfabético de la Legislación del Estado de Illinois para hacerse cargo de ello al repasar el epígrafe «Secretario municipal», que contiene más de un centenar de referencias.

Las obligaciones del Secretario municipal en Norteamérica pueden ser clasificadas en los siguientes grupos fundamentales: llevar el libro de actas de la Corporación; comunicar sus nombramientos a los funcionarios o miembros de nueva elección o designación; registrar contratos y declaraciones juradas; custodiar y certificar los documentos municipales; supervisar los registros de carácter financiero; redactar informes sobre materias específicas; cumplir los deberes impuestos por la legislación electoral; legitimación de firmas y certificados; representar a la municipalidad en cuestiones judiciales o de correspondencia; y finalmente aquellas otras funciones de carácter no municipal como la expedición de licencias de caza y pesca o el Registro civil.

J. A. L.

Public Management

Chicago.

Enero 1958.

Vol. XL. Núm. 1.

Papel del concejal en las ciudades regidas por el sistema de Gerente (Arthur W. Bromage).

El autor quiere distinguir el papel respectivo que, en dicho sistema de gobierno municipal, corresponde al concejal, elegido por sus convecinos, y al Gerente, cabeza visible de la actividad administrativa del Ayuntamiento o Corporación local. El primero, por el origen electivo de su mandato, sabe o debe saber lo que desean sus electores en cuanto a imposición de arbitrios, servicios urbanos, etc., pero de ordinario no es un experto en asuntos públicos, a lo sumo, un «amateur». El Gerente, por el contrario, trabaja a base de la legislación vigente, estadísticas, datos comparativos, etc., de un modo enteramente objetivo.

Por otra parte, el Gerente, a través de los cometidos que el Concejo delega en él, viene a ser también no un mero burócrata, sino representante de los intereses del vecindario, que no puede encajillarse en su despacho, por creer que el único camino a través del cual pueden llegarle las aspiraciones de aquellos interesados son los miembros electivos de la Corporación. Es decir, que a la larga, el Gerente no puede limitarse al «cómo» hacer de la Administración municipal, pues dentro de sus obligaciones cae también el «qué» es lo que hay que hacer. Hallar el punto justo en esta su intervención en la política municipal, sin invadir el campo que es propio de la Corporación, es el secreto de un buen Gerente. Claro es que habrá momentos en que los roces sean inevitables, y el Gerente debe estar alerta a cualquier señal de peligro en sus relaciones con los miembros de la Corporación. El remedio está en un cambio de táctica e incluso en pensar en la dimisión, aunque todavía no se tenga a la vista otro puerto a que arribar. Estos son inconvenientes del sistema, pero de sus méritos habla la circunstancia de que surgido hace apenas diez años, al presente se cuentan más de 1.500 Corporaciones locales en Norteamérica que han implantado la administración por Gerente, número que aumenta sin cesar.

J. A. L.

Febrero 1958.

Vol. XL. Núm. 2.

Las relaciones laborales con los empleados del Municipio en el gobierno de la ciudad (David Rowlands).

Se examina el problema desde el pun-

to de vista concreto de las relaciones laborales en los Estados Unidos. Los empleados de las Corporaciones locales consideran conveniente la sindicación a fin de defender mejor sus intereses en materia de retribución y demás condiciones del servicio. Sus aspiraciones se concretan en los siguientes puntos fundamentales: 1.º Reconocimiento del derecho de los empleados a negociar con la Administración mediante representantes que elijan ellos mismos; 2.º Garantías de que con tal motivo no sufrirán represalias por sus peticiones u objeciones; 3.º Libertad de expresión y de adherirse a aquellos Sindicatos que los empleados consideren más convenientes; 4.º Regulación por la Administración de un procedimiento para escuchar las reclamaciones de los sindicados; y 5.º Los representantes de los Sindicatos de empleados creen que pueden prestar una colaboración eficaz a la Administración y a la mejora de los servicios.

Los Gerentes de las Corporaciones locales (que se gobiernan por el sistema de gerencia) estiman, a su vez, que tal modalidad de contratación colectiva sería muy útil desde el punto de vista de las relaciones humanas, si bien el Gerente debe tener en cuenta que la legislación de muchos Estados, así como bastantes Ordenanzas locales, prohíben la celebración de contratos colectivos con los Sindicatos. Esto ha hecho que muchas organizaciones sindicales hayan intentado compeler al Gerente a un arbitraje obligatorio. El autor del artículo opina que los Gerentes deben oponerse a esta idea por cuanto que únicamente los representantes electivos de las Corporaciones tienen facultades para ello y que es un principio de legalidad generalmente aceptado en los Estados Unidos que los miembros electivos de la Corporación no pueden delegar las facultades de autoridad que les confieren las leyes del Estado o los estatutos de los Municipios. Fundado en todo ello, el autor considera muy deseable la creación de unos Comités mixtos laborales (*joint labor committees*) de los que formarían parte cuatro o cinco representantes sindicales junto con el Gerente y varios miembros de su equipo. Tales Comités se ocuparían de las cuestiones relativas a sueldos y salarios, subsidio y condiciones de trabajo aplicables, con carácter general, a todos los empleados de la Corporación.

J. A. L.

Journal of the Town Planning Institute

Londres.

Enero 1958.

Los problemas del Centro de Londres, por L. W. Lane—reseña la conferencia dada por su autor en la que entre otros temas hace referencia a las siguientes: la City y sus problemas, las oficinas y el tráfico y planteamiento urbanístico de la cuestión.

Muy interesante el artículo por su contenido, al que se añade unas opiniones surgidas en el debate que siguió a la conferencia.

La anexión Toronto-Hamilton en Canadá plantea la necesidad de resolver en conjunto los problemas urbanos de dos ciudades muy próximas, Hamilton con el 12 por 100 de la población pero con el centro de gravedad del lago Ontario y sus factorías de acero.

Se incluyen en este número estudios de los problemas urbanísticos de Edmonton-Newfound-Land, en Canadá, así como diversos aspectos del planeamiento en Suecia.

Febrero 1958.

Sobre el desarrollo del planeamiento en Vancouver (Canadá), G. Sutton estudia el resultado de los trabajos del Departamento de Planificación creado en 1942.

Al proceso de los planes en Inglaterra y Gales se dedica un cuadro-resumen en el que se recogen los estudios urbanísticos aprobados, rechazados y en estudio.

Marzo 1958.

G. S. Elliot plantea los problemas que crea el crecimiento de las grandes ciudades y señala cómo la dispersión está consumiendo los terrenos agrícolas. Indica que «hemos cesado de construir ciudades y construimos sólo suburbios». Aboga por una justa ponderación entre la dispersión y la ciudad concentrada.

En la sección dedicada al Planeamiento en el Commonwealth, se estudian en este número los correspondientes a la provincia del Cabo y Natal, con especial detalle el primero de ellos, pues se hace referencia tanto al aspecto puramente

técnico como al jurídico a partir de las primeras disposiciones en materia urbanística de 1913.

Town and Country Planning

Londres.

Enero 1958.

Se inicia el número con una estadística referente a las nuevas ciudades inglesas—quince en total—de las cuales nueve son del anillo londinense, tres escocesas y el resto distribuidas por distintas zonas del país.

El promedio de habitantes por vivienda es de 3,65. Se acompañan datos financieros que complementan el estudio estadístico.

A las Artes en las nuevas ciudades se destina un espacio por Maurice Ash en el que se hace referencia a la escultura en jardines y edificios.

Al planeamiento en Escocia, sus antecedentes y posibilidades, Sir Patrick Dollan dedica un extenso artículo en el que, entre otros temas, hace referencia a la conveniencia de planear nuevas ciudades.

Termina el número con un balance muy detallado de la evolución urbanística durante 1957 de las nuevas ciudades de Basildón, Bracknell, Crawley, Harlow, Hatfield, Hemel, Hempstead, Stevenage, Welwyn, Corby, Cumbran, Newton, Perterlete, Kilbride, Glenrothes, Cumbernauld.

Su población oscila de 3.000 habitantes a 47.000 y por tratarse de poblaciones nuevas su estudio urbanístico es del máximo interés.

Marzo 1958.

Yngue Larsson señala varias consideraciones sobre la vida familiar en Suecia y su repercusión en el planeamiento de las ciudades.

Tratando el tema de LAS FAROLAS DE ALUMBRADO PÚBLICO, P. Whitworth hace una crítica de estos elementos de uso público y señala varios ejemplos en que se conjugan los aspectos utilitarios y estéticos.

Diez años de control en el planeamiento recoge la conferencia celebrada en Londres en noviembre de 1957, en que quinientos delegados discutieron los éxitos y los fallos del planeamiento urbano en Inglaterra desde 1947.

El planeamiento en Checoslovaquia, por J. Stvan, recoge las características esenciales del urbanismo en esta nación. Los nuevos conjuntos, las zonas de interés histórico y el problema de la vivienda son citados someramente por el autor.

Vivienda y Planeamiento

Unión Panamericana.

WASHINGTON.

Núm. 24.

Destaca en este número un artículo de F. Violich que hace referencia al planeamiento urbano en América del Sur, en el que el autor expone las características de la situación urbanística desde su punto de vista y como consecuencia de un viaje realizado recientemente. Señala que no se cuenta con el nivel profesional suficiente para el adecuado planeamiento y resolución de los problemas actuales del urbanismo.

Señala asimismo las características especiales de las grandes ciudades brasileñas y los diversos aspectos característicos del urbanismo en la América Hispánica, y su aparente falta de enfoque.

El artículo es francamente interesante, si bien da la impresión de un excesivo pesimismo en cuanto a las realidades de la hora actual.

En este número son asimismo de interés los estudios sobre los problemas de planificación de Lima, debidos a J. P. Cole.

E. L.

OTRAS PUBLICACIONES RECIBIDAS

- «Administración local abulense», número 23.
- «Anales de la Universidad Hispalense», números 1 y 2 de 1956.
- «Aragón», núm. 245.
- «Archivo hispalense», núm. 86.
- «Arte y Hogar», núms. 149 al 155.
- «Barcelona», núm. 36.
- «Bibliografía hispánica», núm. 12.
- «Biblioteca hispana», núm. 3.
- «Boletín Circular del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Admón. local de Castellón de la Plana», núm. 49.
- «Boletín de Divulgación social», número 136.
- «Boletín de Estadística», núms. 157 y 158.

- «Boletín de Estadística e Información del Excmo. Ayuntamiento de Burgos», números 378 al 380.
- «Boletín de Estadística e Información Municipal del Excmo. Ayuntamiento de Cádiz», núm. 19.
- «Boletín de Información del Excelentísimo Ayuntamiento de Carballino», número 61.
- «Boletín de Información del Excelentísimo Ayuntamiento de Cartagena», números de noviembre a enero.
- «Boletín de Información del Excelentísimo Ayuntamiento de Cuerca», núm. 11.
- «Boletín de Información del Ministerio de Justicia», núms. 399 a 403.
- «Boletín de Información Documental», número 22.
- «Boletín de Información local de Jaraiz de la Vera», núm. 43.
- «Boletín de Información municipal de Badalona», núm. 13.
- «Boletín de Información municipal de Estepa», núms. 36 y 37.
- «Boletín de Información municipal de Girona», núms. 19 y 20.
- «Boletín de Información municipal de La Puebla», núms. 110 al 112.
- «Boletín de Información municipal de Orense», núm. 8.
- «Boletín de Información municipal de Oviedo», núm. 23.
- «Boletín de Información municipal de Sevilla», núms. 243 al 252.
- «Boletín de Información municipal de Vall de Uxó», núm. 53.
- «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Admón. local», núms. 154 al 156.
- «Boletín del Colegio Oficial de Directores de Bandas de Música civiles», números 151 y 152.
- «Boletín Estadístico de la Villa de Bilbao», núm. 606.
- «Boletín Informativo de la Alcaldía de Manzanares», núms. 1 y 2.
- «Boletín Informativo del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Admón. local de Albacete», número 9.
- «Boletín Informativo del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Admón. local de Cuenca», números 16-17.
- «Boletín Informativo del Seminario de Derecho político», núms. 10-12.
- «Boletín Informativo municipal de Maranchón», núm. 1.
- «Boletín mensual Climatológico del Ser-

- vicio Meteorológico nacional», números 7 y 8.
- «Boletín municipal de Coria del Rio», número de diciembre de 1957.
- «Boletín municipal de San Feliú de Llobregat», núm. 49.
- «Boletín municipal de Valdepeñas», números 36 y 37.
- «Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda», núms. 11 y 12.
- «Boletín Oficial del Ministerio de la Vivienda», núm. 8.
- «Campo», núms. 190 y 191.
- «Caza y Pesca», núms. 182 y 183.
- «Cedron», núm. 12.
- «C. N. S.», núms. 109 y 110.
- «Certamena», núms. 145 al 148.
- «Circular Informativa del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Admón. local de Huesca», núms. 45 y 46.
- «Circular Informativa del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Admón. local de Vizcaya», núms. 40 y 41.
- «Cuadernos de Arquitectura», núm. 23.
- «Cuadernos Hispanoamericanos», números 96 y 97.
- «Economía», núms. 700 al 702.
- «Economía mundial», núms. 292 al 299.
- «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», núms. 1 al 6.
- «El Secretariado navarro», núms. 2735 al 2742.
- «España económica», núms. 3102 al 3108.
- «Estudios de Deustos», núm. 10.
- «Estudios Geográficos», núms. 67-68.
- «Foro gallego», núm. 107.
- «Gaceta municipal de Barcelona», números 1 al 8.
- «Guía», núms. 859 al 862.
- «Guipúzcoa económica», núm. 182.
- «Impuestos de la Hacienda pública», números 175 al 177.
- «Industria», núms. 183 y 184.
- «Información Comercial española», números 293 y 294.
- «Informaciones municipales», núms. 85 y 86.
- «Información jurídica», núms. 174-175.
- «Insula», núms. 133 al 135.
- «Investigación», núms. 353 y 364.
- «Jornal», núms. 65 y 66.
- «La Administración Práctica», cuads. 1 al 3.
- «Linares», núm. 79.
- «Lucus», núm. 1.
- «Mejora», núm. 26.
- «Moneda y Crédito», núm. 63.
- «Mundo Cooperativo», núms. 204 al 206.
- «Mundo local», núms. 15-16.
- «Municipalia», núms. 57 al 60.
- «Nuestro Colegio», núms. 55 y 56.
- «Paisaje», núm. 102.
- «Penyagolosa», núm. 3.
- «Policia», núms. 187 al 189.
- «Policia municipal», núm. 115.
- «Pretor», núms. 65 y 66.
- «Razón y Fe», núms. 719 al 722.
- «Recaudación y Apremios», núms. 116 al 120.
- «Resumen Estadístico del Ayuntamiento de Madrid», núm. 200.
- «Revista de Administración Pública», número 22.
- «Revista de Derecho español y americano», núms. 3 al 8.
- «Revista de Derecho financiero y de Hacienda pública», núm. 27.
- «Revista de Derecho mercantil», núm. 66.
- «Revista de Derecho procesal», núm. 4.
- «Revista de Estudios Extremeños», número 3.
- «Revista de Estudios políticos», núm. 96.
- «Revista de Ideas estéticas», núm. 60.
- «Revista de la Escuela de Estudios penitenciarios», núm. 131.
- «Revista de la Hemeroteca nacional», números 52 y 53.
- «Revista de la Universidad de Madrid», números 22-23.
- «Revista de Obras Públicas», números 2910 al 2913.
- «Revista española de Pedagogía», números 58 y 59.
- «Revista general de Derecho», núm. 159.
- «Revista general de Legislación y Jurisprudencia», núms. 6 y 1.
- «Revista general de Marina», núms. de diciembre y enero.
- «Revista iberoamericana de Seguridad social», núm. 5.
- «Revista Jurídica de Cataluña», núm. 6.
- «Revista moderna de Administración local», núm. 562.
- «Revista nacional de Arquitectura», números 189 al 194.
- «San Jorge», núms. 28 y 29.
- «Teruel», núms. 17-18.
- «Ubeda», núm. 94.
- «Villa de Madrid», núms. 3 y 4.
- «Vizcaya», núm. 8.
- «Zaragoza», núm. 5.
- «Aggiornamenti sociali», núms. 12, 1 y 2.
- «American Municipal News», núms. 15 y 61 de enero y 16 de febrero.

- «Boletim de Trabalhos históricos», números 1-4.
- «Boletín de Estadística del Concejo Departamental de Montevideo», números 641-642.
- «Boletín de Estadística municipal de la Ciudad de Santa Fe», núms. 218 al 221.
- «Boletín de Gerencia Administrativa», números 67 y 68.
- «Boletín de Información de la Embajada de S.M. Británica», núms. 252 al 254.
- «Boletín Informativo de la Embajada del Japón», núms. 1 al 3.
- «Boletín municipal de Lima», núms. 1637 y 1638.
- «Bulletin analytique de Documentation politique, économique et sociale contemporaine», núms. 7 y 8.
- «Cittá di Milano», núm. 2.
- «Country Councils Gazette», núms. 2 y 3.
- «Documentation Juridique étrangère», número 12.
- «Génova Statistica», núm. 9.
- «Journal of the Town Planning Institute», núm. 1.
- «Municipal Review», núm. 337.
- «Nouvelles de l'UIV», núm. 1.
- «Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza», núms. 20 al 23.
- «Revue de l'Institut de Sociologie», número 3 de 1957.
- «Rural District Review», núm. 2.
- «Secretaries Chronicle», núms. 1 y 2.
- «Textes Legislatifs étrangers», núms. 2 al 4.
- «The British Journal of Administrative Law», núm. 4.
- «The Municipal Digest of the America», números 7-8.
- «The Town Planning Review», núm. 3.
- «The United States Municipal News», números 20, 24 y 1.
- «Town and Country Planning», núm. de diciembre.

OBRA EN PRENSA:

ORDENANZAS HISTORICAS DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES

ORDENANZAS DE OJACASTRO (RIOJA)

(SIGLO XVI)

por

José J. Bautista Merino Urrutia

Académico Correspondiente de la Real Academia de la Historia y Consejero
del Instituto de Estudios de Administración Local

PEDIDOS:

SECCIÓN DE PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

J. GARCÍA MORATO, 7 - MADRID