

VI.—BIBLIOGRAFIA

GARCÍA OVIEDO (Carlos): *Derecho administrativo*. 6.ª edición, por Enrique Martínez Useros. 2 volúmenes. Madrid, 1958.

En el prólogo, debido al Cate drático en la Universidad de Murcia Martínez Useros, dícese que toda la obra, por humilde que sea, tiene un signo orientador determinado. El signo orientador típico del Derecho administrativo a que se refieren estas notas, dícese que podríamos hallar en función del valor clásico de armonía otorgado por García Oviedo, fundiéndose con el que el autor de la nueva edición quiere aportar, uniendo a la densa y nueva edición los principios, propósitos y directrices del Profesor de Sevilla con los aportados por quien continúa la obra del que fué Rector de la Universidad sevillana. Señálase el hecho del ensanchamiento de la acción administrativa y del intervencionismo del Estado, que aunque no naciese cuando los hombres de la generación del editor recibían los primeros fomentos de su vocación administrativista, es indudable que ello andaba enzarzado con el tema de la incorporación de la instrumentalidad social y de la sociedad misma, considerando como el valladar más serio el propósito de replantear los temas de la Ad-

ministración y del Derecho administrativo a la luz de los resultados de un inédito y conjunto estudio sociológico organizativo, cuyo proceso ha de ser fundamentalmente humanístico.

Iniciase la obra exponiendo el concepto del Derecho administrativo, el de la Administración, que objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuída la función de administrar. Para el autor, el Derecho administrativo en sentido objetivo, se daba un conjunto de normas cuyo contenido, a fuer de jurídicas, supondrá la regulación de una determinada categoría de relaciones encuadrado en las ramas del Derecho público y en las ciencias del Estado.

La función administrativa implica inmediata y virtual realización de fines de interés general. La actividad de policía, de servicio público y de fomento se ha resaltado como medio o instrumento de dicha acción. Parte de la obra administrativa es posible lograrla con la mera ayuda de las instituciones de Derecho privado, mas la inexcusabilidad del funcionamiento constante y regular de ciertos servicios origina la crea-

ción de servicios públicos con régimen jurídico especial, creándose un derecho de prerrogativa caracterizado por un conjunto de normas e instituciones que fijan la posición preeminente del Estado frente a los particulares, expresión de supremacía definitiva del interés público frente al interés particular. El Derecho administrativo es, pues, Derecho público. El Estado posee un derecho de supremacía, ordena y sanciona, coarta la libertad, restringe el derecho de propiedad para la satisfacción de los fines administrativos.

Completa la introducción el examen de las relaciones del Derecho administrativo con las ciencias políticas y jurídicas. Examínase el método en la orientación sociológica del Derecho administrativo y en la jurídica. Dedicase capítulo especial a las fuentes del Derecho administrativo: la ley, la costumbre, la jurisprudencia, el Derecho científico, terminando esta introducción con el examen del problema de la codificación del Derecho administrativo, señalando cómo los caracteres que deben concurrir en el orden de Derecho para que sea posible su codificación, faltan al menos en su momento actual en el Derecho administrativo.

La parte general de la obra encabézase con la doctrina de las relaciones entre la Administración y los administrados, consideración subjetiva y objetiva, estudio de las potestades, teoría de los actos administrativos, ídem de los servicios públicos, modos de gestión de estos, el uso del servicio público, las prestaciones de los administrados, el dominio público,

la propiedad privada y el Derecho administrativo, la expropiación forzosa, limitaciones y servidumbres administrativas, ejecución de los servicios públicos, obras públicas, dedicando títulos especiales al régimen jurídico de la Administración, sistemas de los recursos, cuestiones de competencia, responsabilidad de la Administración pública y empleo por las Entidades administrativas de los procedimientos propios del Derecho privado.

Dedicase el Libro II a la doctrina de la organización administrativa, examinándose la organización del servicio, la ordenación de los servicios públicos, la jerarquía, los funcionarios, los derechos pasivos, con la natural referencia a la legislación española sobre empleos públicos. La parte especial encabézase con el Libro III: teoría de la organización administrativa, según las esferas; la central, la provincial, la municipal, la colonial y la institucional, dedicando el título séptimo a las colaboraciones administrativas.

Dedicase el Libro IV a la teoría de la acción administrativa: acción administrativa común, Administración internacional, funciones administrativas relativas al Derecho, funciones de la Policía, servicio penitenciario.

En título especial examínase las funciones administrativas relativas al orden social, vida física, vida intelectual, comunicaciones y transportes.

El título IV está dedicado a la materia de aguas, minas, montes, propiedad incorporal, finalizando esta parte de la obra con los títu-

los relativos a administración militar y a administración financiera.

La parte dedicada a la doctrina general es amplia e interesante lo relativo al régimen jurídico de la Administración, al sistema de recursos, los administrativos, los jurisdiccionales, diferenciando el recurso jurisdiccional ordinario del contencioso administrativo, con su doble finalidad de la defensa del Derecho subjetivo y del Derecho objetivo y examen de los diversos sistemas de organización de la jurisdicción contenciosa, con amplias indicaciones relativas al sistema de recursos en la legislación española.

Importante es el capítulo referente a la responsabilidad de la Administración originada por un daño patrimonial resolviéndose en una indemnización. Considera tal problema como cuestión moderna, ya que en otros tiempos soberanía y responsabilidad se excluían y en el moderno Estado de derechos, al someter el poder a la legalidad por el mismo establecida e introducirse en los principios rectores del Derecho público una primordial orientación de equidad y justicia distributiva, se percibe en el proceso de socialización jurídica la orientación de equidad y justicia distributiva, la idea de que una sola persona no debe sufrir un daño particular por un hecho que no le es imputable y del que los intereses públicos se benefician. Se analiza la doctrina de Duguit, la responsabilidad de carácter objetivo y verdadera peculiaridad de la teoría de la responsabilidad pública frente a la privada, encontrándose el fundamento de la responsabilidad en su deber

de justicia distributiva, en un estado ético jurídico. El origen del principio de la responsabilidad general del Estado moderno ha llevado a los tratadistas a examinar la responsabilidad sin falta directa y la indirecta o culposa del Estado, mostrando criterio favorable a la doctrina moderna que niega la impecabilidad del Estado y reconoce la realidad muy generalizada de las faltas cometidas por aquél, ya en la elección, ya en la vigilancia de sus funcionarios o en la organización de los servicios. Interesante es la referencia al texto referido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—Decreto 26 julio 1957—, reguladora con carácter general de la responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios.

Discípulo el autor del que fué Rector de la Universidad sevillana y en ella Catedrático de Derecho administrativo, la nueva edición ofrece la de contar como base el trabajo personal de García Oviedo y de ser puesta la nueva edición en relación con el principio socializante a que se alude en el prólogo y con las doctrinas más recientemente expuestas. El Profesor de Murcia, Martínez Useros, ha dado importancia al factor bibliográfico y son abundantes las notas referentes a los principales tratados y monografías de Derecho administrativo.

Bien conocida es la diferencia de los tratados del pasado siglo a los de hoy día, en los que dedícase singular importancia a la exposición de los diversos criterios doctrinales, facilitando al

lector el conocimiento de la evolución que el Derecho administrativo ha tenido en este siglo, tanto teóricamente como en la modificación del Derecho positivo de los diversos Estados.

La nueva edición permite orientaciones para útiles trabajos de investigación, orientando al lector en el conocimiento de los nuevos criterios que van evolucionando, dando cada día mayor importancia a la doctrina general jurídica de la Administración.

J. G. M.

RIVERO DE ANDREA (Fernando):
El Catastro en España, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza. Estudio de legislación comparada. Madrid, 1957. 318 páginas.

El autor, especializado en temas hacendísticos, aborda en esta última de sus publicaciones una materia que, hasta la fecha, no ha sido tratada, siquiera parcialmente, y el mérito de su aportación, sin constituir un tratado doctrinal, sino exponente de la legislación vigente en los países citados, ofrece unos interesantes estudios sobre el Catastro, que permiten reflexionar sobre cuanto se expone para deducir consecuencias sobre la finalidad que persigue y su desarrollo en otros países.

Primeramente se refiere al Catastro en España y da cuenta de sus antecedentes, así como de su objeto y finalidad, para, después, aludir a los diversos períodos de formación y a las características, tanto de las parce-

las, como de orden económico y jurídico-fiscal.

En esta panorámica global trata de cuantas materias han de tenerse en cuenta para la finalidad que el Catastro persigue. Así, la fijación de la renta, los tipos de evaluación, revisiones, etcétera. En el orden jurídico, el procedimiento a seguir en cuanto a las reclamaciones. Igualmente señala los antecedentes de la contribución rústica y pecuaria y los sujetos de impuesto, al mismo tiempo que considera las exenciones en sus diversas clases, para terminar esta parte con un estudio de las responsabilidades de los propietarios y sobre la composición de las actuales Juntas periciales.

Un índice al final de este trabajo se inserta, de igual modo que lo hace cuando se refiere al estudio de esta materia en Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza.

Cuando trata del Catastro en cada uno de estos países, sigue un sistema análogo al utilizado al referirse a España, exponiendo los antecedentes, finalidades, etc., deduciéndose después de la lectura de este interesante libro, que fué declarado de mérito para el autor y que se ha editado bajo el patrocinio del Ministerio de Hacienda, las diferentes formas de evaluación y manifestando que, desde un punto de vista científico, el sistema fiscal que se sigue en España no tiene justificación alguna. También se deduce de la lectura de esta obra la similitud de la labor que realiza el Catastro en España, Francia, Italia y Bélgica, en donde el objetivo es una finalidad fiscal, sin que la ins-

cripción catastral confiera derecho alguno de propiedad al que figura como dueño en los documentos del Catastro y sin que éste guarde una obligada correlación con los libros del Registro de la Propiedad.

En Holanda, por el contrario, el Catastro, si bien no tiene carácter probatorio, se refleja exactamente en el Registro de la Propiedad, con lo que existe una identidad completa de datos entre el Catastro y las Oficinas hipotecarias con relación a la propiedad inmueble, en tanto que, en Suiza, el Catastro, siguiendo el modelo germánico, tiene por principal objeto el funcionamiento del Registro inmobiliario o Registro de la Propiedad, con una importancia secundaria desde el punto de vista fiscal.

Es de elogiar la labor realizada por el Sr. Rivero de Andrea en esta obra que puede constituir una información valiosa para la reforma de nuestro sistema fiscal, pues las deficiencias que se señalan del mismo pueden ser subsanables con las consiguientes ventajas para el Tesoro público.

S. S. N.

ROSAL PIULI (Rafael del) y DERQUI DEL ROSAL (Fernando): *Noticias históricas de la ciudad de Loja*. Loja, 1957, 302 páginas + 1 hoj. con grab. intercal.

Patrocinado por el Excmo. Ayuntamiento de Loja y con un prólogo del Marqués de Salas, Presidente de la Asociación Española de Amigos de los Cas-

tillos, ha sido publicado, por los autores arriba mencionados, un libro en el que se da noticia detallada y completa de la historia de esta ciudad granadina, desde su fundación hasta finales del pasado siglo, incluyéndose igualmente su descripción geográfica y la de todos los monumentos artísticos allí existentes, así como una somera biografía de aquellas personas que, bajo cualquier aspecto, se distinguieron en Loja, a través de su historia.

El Ayuntamiento de Loja, de la misma manera que otros Municipios españoles, no ha querido regatear esfuerzos, con tal de divulgar la historia de su Municipio, el cual, situado en la parte occidental de la provincia de Granada, fué conocido, por su emplazamiento, con el sobrenombre de «flor entre espinos», y ha prestado su apoyo a los autores del libro, meritorio por la cantidad de datos que aparecen en él y la copiosa bibliografía manejada, parte de la cual figura al final del mismo.

Mencionada someramente la historia de la ciudad en la antigüedad, narran los autores la época de la dominación árabe con gran profusión de detalles, destacando las luchas sostenidas por la conquista de la ciudad, lo que constituyó uno de los principales jalones en la consecución de la unidad española.

Es interesante la transcripción de una Cédula de los Reyes Católicos sobre el repartimiento de la ciudad y el primer padrón de vecinos, que data de 1491.

La historia de Loja en los siglos XVI y XVII no tiene grandes hechos que narrar, pero la

vida en dicha ciudad en el siglo XVIII está llena de curiosos episodios, como el de la competencia entre malteses y mercaderes locales, que acaba con el acuerdo del Cabildo en 3 de noviembre de 1768, mediante el cual los mercaderes malteses habían de pagar un impuesto del 12 por 100 del valor de sus mercancías.

La industria de la seda fué una enorme fuente de ingresos en tiempo de los árabes y primeros años de la Reconquista, pero había decaído y Carlos IV ordenó se fomentara su producción, lo cual constituyó el primer acontecimiento notable de la ciudad en el siglo XIX, cuya historia es la más extensa del libro.

Loja, que presenta una fisonomía de fortaleza, sufrió un gran aumento de la población en el siglo XIX, y con ello un cambio radical en la construcción de edificios. Estos, sobre todo los de carácter religioso y las Casas Consistoriales, databan del siglo XVI, pero ahora aparecen la edificación a lo andaluz, con casas blanqueadas por fuera, que les dan un aspecto más alegre.

Con la descripción de las fiestas más populares y la bibliografía concluye este libro, ilustrado con una serie de grabados que le complementan.

Es de agradecer el empeño del Excmo. Ayuntamiento de Loja al patrocinar esta edición, pues con ello se da un paso más en la divulgación de nuestra Historia, ofreciendo detalles que hasta ahora permanecían inéditos y que amplían los conocimientos que

ya poseíamos de la ciudad de Loja.

VICENTE SÁNCHEZ MUÑOZ

RODRÍGUEZ HARO (Francisco): *Problemas substanciales y estructurales de los Entes territoriales*. Prólogo del Ilmo. señor D. Eugenio Pérez Botija. Valencia, 1958, 146 págs.

Esencialmente, este trabajo consta de dos partes. La primera está dedicada al estudio de los problemas substanciales y el encabezamiento de cada uno de los tres capítulos de que consta, condensa el pensamiento del autor. Así, en cuanto a las causas intrínsecas positivas o «elaboradoras» de los Entes territoriales, lo esencial es el elemento substantivo; lo adjetivo o «formal» es lo jurídico, por lo que la evolución del «contenido» natural (familia, hogar), se ha de traducir en la adaptación del revestimiento jurídico o «continente» (la estructura jurídica).

Son causas transformadoras de los Entes territoriales las intrínsecas negativas y las extrínsecas. Ejemplo de las primeras, la incapacidad del Ente para garantizar al hombre un minimum de «asistencias vitales», lo que motiva la desaparición del Ente, por la agregación a otro capaz de satisfacer esas asistencias vitales.

Entre las causas extrínsecas, cita la impotencia propia del Ente para su defensa y subsistencia frente a la influencia absorbente o amenaza de otros, lo que fuerza a la unión espontánea o presionada por el más fuerte, que condi-

ciona así su decisiva ayuda al esfuerzo defensivo común.

Como consecuencia de todo ello, los derechos subjetivos, por evolución del substratum sociológico (pueblo), se transforman y subordinan cada vez más al interés general.

Una prueba de las realidades que confirman los cambios y evoluciones habidas, las tenemos en la aparición de organismos e instituciones de carácter político y económico, como la F. A. O., la Comunidad del Carbón y del Acero, etc.

La segunda parte está dedicada al estudio de los problemas estructurales y en la que son aplicables los principios tratados en la anterior; examina en primer término el Estado y los organismos interestatales, para centrar después la atención en los Entes locales, y considera entre los de fines totales al Municipio, en el cual «podrá coincidir la personalidad natural con la jurídica, pero siempre actuará en virtud de la segunda, y no de la primera, de su personalidad jurídica, que es la que regula su vida de relación con el resto de la comunidad política», por lo que de la «viabilidad» de los Entes locales, de su eficacia en orden al normal cumplimiento de sus fines, depende su derecho a que se le respete su personalidad jurídica, aunque cuando no sean capaces de garantizar un «mínimum nacional», habrán de soportar la *supresión* los que sean totalmente incapaces; la *cooperación* estatal o provincial o la *agrupación* de los parcialmente incapaces para prestar uno o varios servicios de carácter obligatorio.

Se refiere después a la Entidad

local menor, e indica que debe fomentarse la aplicación del artículo 23 de la Ley de Régimen local en los supuestos que establece, tratando seguidamente de la Provincia y de los Entes intermunicipales o compuestos, dentro de los cuales se refiere a las Mancomunidades, a las Agrupaciones forzosas y a la Gran ciudad, Ente urbanístico, cuya naturaleza jurídica estudia, llegando a la conclusión de que pueden clasificarse con las Mancomunidades y Agrupaciones forzosas, en un grupo o tipo de Entes asociativos, no territoriales ni institucionales.

Por último, el autor se ocupa del Derecho urbanístico y su clasificación, para finalizar con unas consideraciones críticas de las leyes y de los Entes urbanísticos.

La síntesis que acabamos de exponer revela el contenido de esta nueva aportación del señor Rodríguez Haro, muchas de cuyas consideraciones deben ser tenidas en cuenta.

S. SANFULGENCIO NIETO

VERGÉS CADENET (Roberto): *Recursos contra las Corporaciones locales*, con la colaboración de Juan Jené Cusi. Barcelona, 1958, 165 págs.

La bibliografía jurídica relativa a la vida local se acrecienta con esta nueva aportación, cuya nota más destacada es su finalidad eminentemente práctica, con exposición sencilla, clara y adecuada sistemática.

Aun cuando los autores confiesan en la Introducción que su objetivo no es realizar construccio-

nes doctrinales, sin desvirtuar el fin práctico del texto, y justifican y fundamentan cuanto hace referencia a los procedimientos gubernativos y judiciales, así como los especiales, por lo que la utilidad de la tarea realizada es manifiesta para cuantas profesiones se relacionan con la Administración local.

Como quiera que la viabilidad del procedimiento surge por un hacer o un abstenerse de la Administración local, en primer término los autores dan unos conceptos previos de los actos administrativos, al mismo tiempo que examinan los casos especiales de silencio administrativo y señalan las características de las notificaciones a tenor del Derecho positivo y de la doctrina mantenida por nuestro más alto tribunal jurisdiccional.

Seguidamente estudian los recursos gubernativos y jurisdiccionales, marcando las diferencias entre unos y otros, analizando el de reposición, sus formas, plazo para interponerlo, etc., y aclarando con citas jurisprudenciales el criterio de la doctrina y de la ley, a la vez que se señalan los supuestos en que es preceptivo este recurso y los casos especiales que pueden presentarse.

También se dan a conocer en esta obra todos los procedimientos especiales en materia de Ordenanzas fiscales, de presupuestos y de multas impuestas por infracción de Ordenanzas de policía y buen gobierno.

Otro de los capítulos de la obra está dedicado a los recursos jurisdiccionales, en donde se estudia el Contencioso - administrativo, con indicación del procedimiento a seguir, tanto normal-

mente, como en los casos especiales, completándose el texto con la exposición de los procedimientos en materia de responsabilidad civil, tanto directa como subsidiaria de las Corporaciones locales y la responsabilidad penal de los funcionarios de dichas Entidades.

Las notas concordantes que se insertan, junto con la doctrina jurisprudencial, avaloran el contenido de este libro que, no dudamos, ha de tener una excelente acogida entre los interesados o relacionados con las instituciones de la vida local.

S. SANFULGENCIO NIETO

BERNASCHINA GONZÁLEZ (Mario): *Administración municipal (El Gran Santiago)*, Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile, Santiago, 1957, 20 páginas.

Estudiando problemas relacionados con la reorganización administrativa de Santiago y, complementariamente, de los otros Municipios chilenos, el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile ha publicado un importante estudio monográfico del profesor Mario Bernaschina, de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas. Las bases de la reforma propugnada por el autor separan la participación unilateral y apriorística del legislador, para asentarlas en una larga participación de técnicos-sociólogos, urbanistas, economistas, administradores y juristas. El punto de partida de su vigorosa crítica es el artícu-

lo 101 de la Constitución chilena, que establece un único sistema de Administración local, paradójicamente uniforme para todas las Comunas del país. En consecuencia, en lo que se refiere a la organización del «Gran Santiago», solamente sería posible, constitucionalmente, ampliar el radio territorial de la Municipalidad de Santiago, creando una Gran Corporación que comprendiese los límites de los Municipios circundantes, pero sin la posibilidad de darse individualidad o mantener la que poseen los organismos, que habrían de ser absorbidos. Crearíase un «monstruo» metropolitano, sin contacto real con las comunidades, que no presentaría armonía con las características de las Comunas agrupadas, con su situación financiera, con su gran desenvolvimiento, tanto desde el punto de vista urbanístico, como desde el punto de vista industrial y comercial. La Comuna o agrupación de Comunas (diez a lo más) bajo la órbita de la Municipalidad de Santiago, no puede contener dentro de sus límites legales la ciudad de Santiago, pues ésta se va extendiendo por sobre las Comunas vecinas con organizaciones administrativas y ejecutivas diferentes. Trátase de una metrópoli que excede los límites tradicionales de la Comuna, ocupando un área mucho más extensa, una región de la Provincia de Santiago, que comprende inclusive más de un Departamento. Son áreas metropolitanas tales, que exigen tratamiento legal y administrativo distinto. El profesor Bernaschina examina con gran propiedad las enseñanzas de la Administración comparada, teniendo en cuenta la experiencia

de las capitales de otros países americanos. Sus preferencias parecen inclinarse a recomendar la solución cubana, que podría ser utilizada en el caso de Santiago. En Cuba, el artículo 207 de la Constitución de 1940 autoriza expresamente la creación del Distrito metropolitano de La Habana, federando con la «ciudad-capital» los Municipios que la circundan en número determinado por la Ley. En este caso los Municipios federados tendrán representación directa en el Municipio del Distrito metropolitano, conservando su organización democrática y popular. En su entender, desde los principios de este siglo, el legislador chileno viene gradualmente despojando a la Administración municipal de sus atribuciones propias, pasándolas al gobierno central, como, por ejemplo, las atribuciones relativas al servicio eléctrico, al servicio de agua potable, escuelas primarias, el problema del transporte y tráfico público, a las funciones médico-sanitarias, y gran parte de las relativas al urbanismo y construcciones. El esquema de reforma de los Municipios chilenos, tiene por base estos postulados, de acuerdo con el proyecto del autor.

a) *Nueva estructura orgánica*, teniendo en cuenta los caracteres demográficos, que varían de acuerdo con los tipos de ciudades y villas.

b) *Creación de núcleos de Administración local*, con el objetivo de realizar amplia descentralización de servicios, eliminando los servicios superfluos y paralelos y estimular la cooperación.

c) *Institución de la autonomía municipal*, por la elección directa de los Prefectos.

d) *Organización de la Asesoría técnica*, al servicio de todos los Municipios.

e) *Planificación administrativa interna*; tanto de la asistencia técnica en el plano nacional, recibida por cada Municipio, como también si fuere preciso planificar internamente la acción administrativa a fin de que adquiera plena eficacia.

f) *Intervención directa de los administrados*, con que se posibilitará el pronunciamiento directo del pueblo, sin perjuicio de la acción propia del «Concejo».

g) *Creación de «Concejos», «Alcaldes» o «Gerentes»*, sin imponer un sistema rígido.

h) *Creación de «Juntas vecinales», y núcleos de barrios o de poblados.*

Según la opinión del autor, la división del territorio en Municipios demasiado pequeños no es recomendable: la falta de capacidad de autodesenvolvimiento constituye factor de atraso, y no de prosperidad administrativa, por cuya razón sería preferible para esos núcleos relativamente importantes, pero distanciados de la sede del gobierno municipal, la organización de las «Juntas vecinales», con la función de cooperar con las Prefecturas, y no para sustituirlas. En relación a las grandes ciudades, los «núcleos de barrios» permitirían mayor organicidad a la Administración, estableciendo la intervención directa de los administrados, concurriendo a la formación de ciudadanos capacitados en el ejercicio del *oficio* local, sustituyendo a los eternos descontentos que no conocen ni los problemas ni las soluciones. Organismos de

este tipo son aptos y apropiados para el desempeño de la conservación de los jardines, parques, organización de fiestas populares y tareas culturales. Aún podrán constituir un interesante ensayo de servicio social de grupo, para ayudar a mejorar las condiciones de vida, aportando soluciones que aprovechen a enormes masas de población carentes de la protección de las autoridades locales.

El trabajo del profesor Bernaschina merece ser leído por todos los interesados en asuntos municipales, sobre todo por los administradores y funcionarios especializados, mereciendo aún destacar su interés y oportunidad para el Municipio de la capital de Sao Paulo, donde se promueven estudios básicos de *comurbação* respectiva, con vista a una amplia reforma institucional.

A. DELORENZO NETO

BAKKER SHUT (F.): *Los problemas de la expansión de las ciudades.* (Unión Internacional de Ciudades y Poderes locales). La Haya, 1957, 107 págs.

El libro de Bakker Shut, Director General del Servicio de Urbanismo, de La Haya, y relator general del tema en el XIII Congreso Internacional de Municipios, reunido en La Haya, en junio de 1957, abarca estudios críticos basados en la comparación de varios documentos inspirados en interrogatorios promovidos por las Asociaciones Nacionales cooperadoras de la Unión Internacional de Ciudades. Sus conclusiones aprobadas por el re-

ferido Congreso, reflejan las tendencias actuales de las soluciones en los problemas suscitados por expansión urbana. Fueron elaboradas de acuerdo con las respuestas dadas a los cuestionarios en los informes presentados por Africa del Sur, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Holanda, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Inglaterra, India, Irán, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Sudán, Suecia, Suiza, Turquía y Yugoslavia.

Las conclusiones generales son las siguientes:

1. Las medidas que conviene adoptar en materia de urbanismo, para las mayores aglomeraciones, difieren considerablemente, tanto por los motivos que las inspiran, como para ciertos detalles de su aplicación, conforme se trate de un país intensamente desarrollado, o de un país subdesarrollado; con todo, las conclusiones en cuanto a los elementos esenciales de la política a adoptarse, son idénticas para ambas categorías de países.

2. Para la industrialización y urbanización de los países que están aún subdesarrollados, es recomendable que no se repitan los errores que fueron cometidos en materia de urbanismo en la época en que Europa y América del Norte conocieron una evolución análoga en el transcurso del siglo XIX.

3. Para la gran mayoría de los países conviene dispensar un tratamiento especial a la planificación física en la escala regional y nacional, integrándose los planos locales en las concepciones de conjunto que se destacan

de los planos regionales y nacionales (teniéndose en cuenta igualmente la «segunda revolución industrial»).

4. Cuando una ciudad tiene una población de cierto orden (por ejemplo, cerca de 500.000 habitantes), es preciso estudiar la conveniencia de adoptar medidas para impedir la expansión ulterior de la ciudad en cuanto unida y concéntrica; siendo necesario estudiarse la conveniencia de la creación de una aglomeración urbana, cuya posesión sobre la ciudad-centro es mínima gracias a la creación de ciudades-satélites. Es posible que sean invocados factores de orden geográfico para una influencia importante, tal vez decisiva en estas eventualidades.

5. Cuanto más se retrarde una intervención para impedir el crecimiento de la ciudad-centro (hasta el momento en que su población abarque un millón de habitantes), más imperiosa se revela la necesidad de tomar medidas eficaces a fin de detener cualquier nueva expansión.

6. Entre las medidas que conviene sean tomadas a fin de detener el crecimiento de la ciudad-centro y favorecer la creación de ciudades satélites, conviene dar preferencia a las medidas indirectas que no implican ningún control físico. Entre tanto, si el interés público lo exige, no deberá dudarse en recurrir a medidas directas que comporten un verdadero control de la fundación y de la expansión de las industrias, de empresas comerciales, y de otras fuentes de empleo.

7. En todos los países, los poderes públicos consideraran deseable una descentralización de tal

naturaleza que permita la implantación de empresas industriales en regiones rurales.

8. En numerosos países la legislación de urbanismo, que debe orientar racionalmente el crecimiento de las grandes ciudades fuera de sus límites, no presenta la amplitud deseada, primero, porque una tal legislación no ofrece garantías suficientes para la coordinación de los planos destinados al conjunto de la *conurbación*; segundo, porque el sistema de Administración local no favorece de modo alguno semejante evolución y, en fin, porque no se ejerce un control suficiente para hacer que los planos se respeten.

9. En la mayoría de los países subdesarrollados, se pugna sobre todo por lograr un equilibrio entre las comunidades urbanas y las rurales, sobre bases económicamente *sanas*. En la mayoría de los países bien desarrollados, se trata, previamente, de obtener una repartición de la población que responda cualitativamente las exigencias, las más estrictas, de una sociedad habituada a un nivel social y cultural muy elevado.

10. Desde el punto de vista de las incidencias financieras, la diferencia entre el crecimiento continuo de una gran aglomeración, y la integración de una parte más o menos importante del excedente de la población urbana en las ciudades satélites, no es tan importante.

11. Una política agraria bien definida (posibilidad de adquisición de tierras, por la expropiación, compra de tierras por las autoridades en el momento oportuno, medidas gubernamentales

eficaces, teniendo en cuenta asegurar que su valor excedente re- vierta en beneficio del Tesoro público) es de la mayor importancia si se quiere que la expansión urbana sea bien ordenada.

12. Ciertos conflictos de intereses entre la expansión urbana de un lado, y la explotación agrícola y el cultivo de hortalizas de otro, pueden ser evitados si se delimitan claramente las zonas susceptibles de ser utilizadas en el futuro para la construcción de edificios, con medidas tomadas en el sentido de indemnizar a los cultivadores y a los hortelanos desplazados de sus tierras, o si otras fueren puestas a su disposición, o si se adoptare régimen fiscal equitativo para dichas tierras.

13. En los países de desarrollo más avanzado, el destinar ciertos lugares para fines de recreo y ferias es considerado como elemento esencial de la expansión urbana, con la condición de que se hallen dentro del cinturón verde de la ciudad; de cualquier modo, una tal orientación es indispensable en interés de la propia población de la ciudad. Por otro lado, la forma de cinturón verde puede ser igualmente determinada por la escala de localización de los barrios residenciales y de los barrios comerciales e industriales, así como por la necesidad de prever un área verde suficientemente extensa para separar la ciudad-centro de la ciudad-satélite.

14. Una ciudad-satélite debe ser una comunidad tan completa como sea posible, dotada de todos los servicios de interés económico, social y cultural; por otro lado, todas las clases socia-

les deberán estar representadas en la medida de lo posible en esta comunidad. Es difícil indicar cuál debería ser el límite de la población mínima para constituir una ciudad-satélite; excepción hecha de ciertos casos especiales, la población máxima puede ser fijada en 100.000 habitantes, más o menos. La distancia entre la ciudad-satélite y la ciudad-centro depende de ciertos factores geográficos y económicos, entre los comprendidos en los siguientes criterios: a) Un viaje de duración máxima de cerca de una hora entre el domicilio y el lugar de trabajo; b) Una distancia máxima hasta el lugar de trabajo en la ciudad-satélite tal, que no presente dificultades insuperables en el momento de transferencia de ciertas empresas para la región; o cuando se dé la creación de nuevas empresas industriales.

15. En la medida de lo posible, una ciudad-satélite deberá disponer de sus propias instituciones administrativas locales, bajo la condición, además, de que esa comunidad tenga un estatuto especial (ley orgánica) en el curso de sus fases iniciales, y que una coordinación sea establecida entre la administración local de la ciudad-satélite y la de la ciudad-centro.

16. De un modo general la industrialización de centros regionales situados en las regiones rurales no podrá ser realizada sin la ayuda financiera del Estado, y deberá ser acompañada de ciertas medidas que permitan hacer estos centros más atrayentes desde el punto de vista social y cultural. Es necesario evitar la industrialización de regiones predominantemente rurales.

17. La industrialización de los centros regionales presenta mayores posibilidades de éxito si va acompañada de medidas con el objetivo de racionalizar y mecanizar la explotación agrícola en las regiones adyacentes, de manera que asegure a los trabajadores agrícolas desplazados como consecuencia de la industrialización, oportunidades en los cuadros de la industria laboral.

Trátase de un texto de inestimable valor, considerada la probidad científica de su elaboración, que debe ser meditado por todos cuantos estudian las ciencias sociales, que se hallan estrechamente asociados a los objetivos del urbanismo, tanto en su consistencia teórica, como en sus aplicaciones prácticas.

ANTONIO DE LORENZO NETO

BURKINSKI (Francisco): *A crise brasileira e a Operação Municipal*. Prefacio de Araújo Cavalcanti. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Seção Brasileira). Río de Janeiro, 1955. 69 págs.

En el Brasil, como en otros países, las normas que regulan cuanto afecta a la vida municipal no resuelven, en su mayoría, los diversos problemas que se plantean en las Municipalidades; unas veces, por el incremento de las funciones que las mismas tienen que cumplir, dadas las necesidades de la vida moderna, y quedar anticuados los textos por las que han venido rigiéndose; otras, porque la competencia que se les atribuye no permite que resuelvan las múltiples dificultades que se les pre-

sentan, sin que por ello puedan ignorar las realidades que son precisas abordar y solucionar.

La preocupación por los problemas de la vida local en el Brasil se han abordado desde un ángulo nacional a través de tres Congresos Nacionales de Municipios, los cuales tuvieron lugar en 1950, 1952 y, últimamente, en 1954, y de cuyas conclusiones lo más destacado fué la cristalización de muchas de las aspiraciones en la Carta de los Municipios, documento que resume los deseos de las Municipalidades brasileñas.

El eco de los citados Congresos despertó también la inquietud y preocupación por los estudios municipales, en especial de aquellos problemas más acuciantes, siendo de destacar también la labor de la Asociación Brasileña de Municipios, a la que se debe, especialmente, lo que se conoce con el nombre de Operación Municipio, y que es objeto de divulgación en este folleto que examinamos.

Si, como hemos indicado, la Carta de los Municipios resume las aspiraciones de los Comunes brasileños, la Operación Municipio se ha incorporado a aquélla como anhelo para resolver los problemas que tienen planteados las Municipalidades, debiendo considerarse tal Operación como una Recomendación especial por su claridad, simplicidad y espíritu de síntesis, cuya puesta en práctica aprovecharía las energías contenidas en cada uno de los Municipios, ahora adormecidos, movilizandolos recursos e iniciativas contra el desnivel que se observa en la actualidad.

La mentada Operación, además de lo expuesto, se presenta como un sistema orgánico de directri-

ces, medidas legislativas, contribuciones técnicas, obras y servicios, constituyendo un sistema planeado de abajo a arriba, y su origen está basado en los planes locales, que son aglutinados y sumados dentro de cada Estado y con participación de éste. La principal consecuencia de todo esto —según se manifiesta en la Introducción— es un complejo de relaciones intergubernamentales e interadministrativas en la original integración de proyectos.

En esta obra divulgadora, después de la justificación del objeto, que se precisa en las líneas de Araújo Cavalcanti, se dan a conocer diversos trabajos parciales encauzados a la finalidad de mejorar la normación de la vida local, entre los que citamos: *Operación Municipio y cooperativismo*, *la Operación Municipio en los Estados*, *Operación Municipio, plano de recuperación en el interior*, etc. La parte fundamental del texto está constituida por el Proyecto de Cavalvanti y Luciano Mesquita sobre el Plan nacional de Obras y Servicios municipales, presentado a la Cámara federal por el Sr. Jurbas, el cual es una contribución técnica que traduce con fidelidad las principales recomendaciones incorporadas a la Carta de los Municipios.

Este Proyecto, junto con el de la Ley sobre descentralización administrativa, que no se inserta en la obra que comentamos, han de ser la base preliminar indispensable a las reformas que en el Brasil desean.

Como labor divulgadora y orientadora de las aspiraciones de los municipalistas brasileños, este trabajo ofrece un particular inte-

rés para cuantos sienten las inquietudes de la vida local.

S. SANFULGENCIO NIETO

CUPERTINO DE ALMEIDA (José): *Problemas de govêrno e administração do Espírito Santo*. Instituto Brasileño de Ciencias Administrativas. Río de Janeiro, 1957, 21 págs.

En esta misma Sección se ha dado cuenta de la obra sobre la «Operación municipio en el Brasil», que puede considerarse como recomendación de la Carta de los Municipios brasileños. Visión amplia, general, de los problemas de la vida local, son los que en el texto aludido anteriormente se consideran, siendo esta obra que ahora examinamos uno de los Proyectos parciales que forman parte del conjunto total de los problemas que pretenden abordarse.

En este folleto se inserta el Proyecto de Ley para el Estado de Espírito Santo, debido al señor Cupertino de Almeida, consistiendo la Operación Espírito Santo, objeto del Proyecto, en un plan de obras y servicios municipales al fin de transformar a las Entidades locales en unidades de desenvolvimiento económico-social del Estado, ampliando y fortaleciendo su capacidad financiera y administrativa, al mismo tiempo que se pretende reorganizar y modernizar el mecanismo administrativo estatal y municipal.

Al logro de los mentados objetivos se encamina el articulado del Proyecto, en donde en otros órdenes, además de las funciones que son peculiares a la generali-

dad de todos los Municipios, se precisa que serán funciones de las Municipalidades de Espírito Santo la construcción de fábricas de energía eléctrica para el consumo local, la reforma agraria, protección de los trabajadores rurales y pescadores, etc.

Al Proyecto aludido, que consta de veintiún artículos, le sigue una breve justificación del mismo y, a continuación, el discurso del señor Cupertino en la Asamblea legislativa de Espírito Santo, en donde justifica la Operación que su Proyecto contiene en armonía con los elaborados por las Municipalidades de otros Estados.

S. SANFULGENCIO NIETO

L'évolution du Droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre. Paris, 1956, 574 págs.

Este importante volumen de estudios ha sido publicado para festejar el cumplimiento de los ochenta años del profesor Achille Mestre, que desde fines del siglo pasado enseñó sucesivamente en las Facultades de Derecho de Lille, Toulouse y París.

Ciertamente que con motivo de tal acontecimiento han logrado reunirse aquí muchas de las firmas más conocidas del Derecho público francés, para avalar los treinta y seis trabajos que componen el volumen. Tan elevado número de colaboraciones determina, por otra parte, la imposibilidad práctica de que podamos dedicar atención especial a cada una de ellas. Por el especial interés, sin embargo, que ofrece para

los lectores de esta Revista, resumiremos el siguiente trabajo:

GUY DEBEYRE: *Les libertés communales et le Statut du 23 avril du 1952* (págs. 147 y ss.). Señala el autor que en Francia el Municipio es sinónimo de libertad. A lo largo del siglo XIX hay un movimiento a favor de la descentralización, que cristaliza en la Ley de 5 de abril de 1884 que, todavía, es la Carta magna de los Municipios. Esta Ley confía la Administración municipal a un «Cuerpo municipal» que se compone de un Consejo elegido por sufragio universal y de un Alcalde, asistido de adjuntos, elegidos por el Consejo de su propio seno. La situación fué confirmada por los artículos 85 y 88 de la Constitución de 27 de octubre de 1946, que reconocía a las colectividades territoriales la posibilidad de administrarse libremente.

Ahora bien, la Ley de 28 de abril de 1952 ha venido a fijar el Estatuto del personal de los Municipios y Establecimientos públicos municipales. Y el autor se pregunta, a la vista de este texto legal, si ha venido realmente a disminuir la libertad de decisión de los Municipios, en cuyo caso incluso podría considerarse inconstitucional. La opinión del autor es rotunda: en unos aspectos, la Ley ha venido a disminuir la libertad de decisión de los Consejos municipales; en otros, tal libertad se ve suprimida.

a) En efecto, la Ley de 1952 restringe la autonomía en cuanto obliga al Consejo municipal y al Alcalde a consultar a ciertos organismos que ella crea con el nombre de «Comisiones paritarias» y «Consejos de disciplina».

Las Comisiones paritarias se

componen del Alcalde y de los delegados que él nombre, y de un número igual de miembros representantes de las diversas categorías de funcionarios que sirven en el Municipio. En materia de personal la intervención de estas Comisiones puede ser facultativa u obligatoria. Con este último carácter debe ser consultada en relación con la determinación de las categorías económicas de los diferentes funcionarios; en relación con los ascensos, con las licencias por asuntos familiares, con incompatibilidades de los funcionarios, etc., etc. Por lo que se refiere a los Consejos de disciplina, tienen igualmente composición paritaria (Consejeros municipales y representantes del personal) e intervienen con su informe motivado en los expedientes disciplinarios.

b) En otras materias, el autor entiende que la Ley suprime totalmente la libertad de decisión municipal. Así:

a') Fija uniformemente para todo el país las condiciones de reclutamiento, los exámenes de aptitud, el sistema de ascenso y calificación en el expediente; enumera las sanciones disciplinarias; determina el procedimiento a seguir, las situaciones administrativas de los funcionarios, etcétera, etc.

b') Concede al Gobierno central competencia en materias que debían de ser municipales; así, es una resolución del Ministerio del Interior la que aprobará la lista de diplomas, fijará el programa de las oposiciones a ciertos empleos administrativos, determinará las edades mínimas para ascender a las distintas escalas, etc.

c') Finalmente, la Ley crea

organismos nuevos que proponen y deciden en ciertas materias, cuales son: el Comité Paritario Nacional, los Sindicatos de Municipios y los Consejos de disciplina departamental.

La conclusión a que llega el autor es, pues, que la comentada Ley marca un retroceso de las libertades municipales, pues «un Municipio al que se le impone un personal determinado, dotado de una condición jurídica determinada, con las consecuencias financieras que de ella derivan, no es en absoluto libre en sus actos ni se administra libremente» (página 154).

Naturalmente, resulta difícil

compartir el punto de vista del autor. Hablar de que cuando en virtud de una Ley se reconocen derechos al personal de los Municipios que éstos no pueden desconocer, se atenta contra la libertad municipal, es como afirmar que las leyes que limitan la discrecionalidad de la Administración pública en favor de correlativos derechos que se reconocen a los particulares o a los funcionarios (en relación con su carrera) acaban con la libertad administrativa. Pero, en ambos casos, se tratará de un tipo de libertad cuya desaparición a nadie importa.

F. GARRIDO FALLA

APARECERÁ EN BREVE:

REPERTORIO DE LA VIDA LOCAL DE ESPAÑA (1957)

Iniciada la publicación de este interesante Anuario de la Vida Local en el año 1953, van publicados los tomos correspondientes a los años sucesivos y ahora aparece el de 1957.

Obra imprescindible para las Corporaciones locales y de gran utilidad para las Empresas, Abogados y Asesores.

Contiene Legislación, Jurisprudencia, Resoluciones del Ministerio de la Gobernación y de la Dirección General de Administración Local, Dictámenes del Instituto, Estadísticas y Nomenclátor de cargos de la Administración Local, actualizado.

PEDIDOS:

SECCIÓN DE PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

J. GARCÍA MORATO, 7 - MADRID

VII.—REVISTA DE REVISTAS

a) ESPAÑA:

a') REVISTAS DE REGIMEN LOCAL

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

Madrid.

Julio-agosto 1968. Núms. 163-164.

Organización de los servicios administrativos en las Corporaciones locales (L. Moreno Páez).

El interventor de Fondos del Ayuntamiento de Vitoria comienza su trabajo exponiendo que el tema a desarrollar no necesita de justificación previa, pues desde hace varios años se realizan una serie de estudios para tratar de encauzar el problema en toda clase de organizaciones administrativas, tanto públicas como privadas. Añade textualmente Moreno Páez que lo que pretendemos con este estudio es tratar de poner bajo un título concreto las dispersas normas de organización contenidas en los Reglamentos y disposiciones locales, comentarlas, hacer resaltar su posible eficacia y proponer la adopción de aquellas medidas que podrían contribuir a una mejor y más perfecta organización de los servicios administrativos de las Corporaciones locales que, en algunos Municipios, es hecho que constituye especial atención para sus rectores políticos y para sus funcionarios. Se trata de un problema de actualidad que debe merecer la atención de todos los que vivimos y sentimos la Administración local, y muy especialmente de aquellos órganos de la misma que han sido creados para servir de orientadores en todas sus actividades».

A continuación, el autor del trabajo que glosamos hace una breve historia de los antecedentes de este movimiento de organización de los servicios administrativos, aludiendo a los estudios de Taylor, Gilbreth y Fayol, para llegar a la conclusión de que en España se está ahora comenzando con este impulso de autodepuración en la Administración. Ha nacido una preocupación por la adaptación de estas nuevas técnicas, y por los magníficos resultados en el campo de la economía privada. Concretamente, en la vida municipal, debemos hacer mención a los estudios que se están realizando en los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona. En el campo nacional, la obra, hasta ahora más efectiva, es la publicación del magnífico Boletín «Documentación Administrativa», ésto, claro está, en el sentido de una orientación teórica; en cuanto a una realidad práctica, las recientes reformas legislativas nos dan una clara idea de cuál es el camino a seguir.

Acto seguido Moreno Páez plantea el problema de la competencia de organización, analizando el Decreto Ley por el que se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno y la creación también de las Secretarías Generales Técnicas como consecuencia del Decreto Ley de 25 de febrero de 1967, considerando que estos organismos responden, salvo ligeras diferencias, a lo que en el extranjero se denomina «Oficinas de Organización y Métodos» (O. M.).

A juicio de Moreno Páez, en la Administración local española se ofrece en el momento actual un campo dilatado para el estudio de estas oficinas de O. M., estudiando con este motivo lo dispuesto en el artículo 140 y siguiente del Reglamento de Funcionarios de Administración Local que considera al Secretario como Jefe de las Dependencias y Servicios generales y de todo el personal, estimando que a su juicio la labor de reorganización no puede ser de una sola persona, sino de equipo.

En cuanto al problema de la forma de organización, el autor del trabajo glosa el artículo 257 del Reglamento de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, principalmente en la referencia que este Cuerpo legal tiene a la mecanización de los trabajos burocráticos.

Al poner de relieve la conveniencia de la racionalización de servicios, estima que puede hacerse por diversos procedimientos, y agrupar varias actividades; puede comprender:

a) La orientación y fiscalización de los sistemas de clasificación y remuneración de los cargos; la selección de los candidatos a puestos dentro de la Administración, y el perfeccionamiento continuado de los funcionarios públicos.

b) Estudio y perfeccionamiento de los servicios administrativos.

c) Determinación de modelos y características del material adecuado para los servicios públicos.

Otro interesante aspecto de la racionalización es la mecanización, con todas las ventajas que ella ha reportado.

Finalmente, en cuanto a la posible organización, Moreno Páez al terminar su trabajo afirma textualmente lo siguiente:

«Dentro de la Administración local cabe el establecimiento de una organización, de unos servicios de O. y M., encomendados al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, a quien corresponde por mandato del artículo 354, 2, de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955. Su función asesora tiene aquí un amplio campo de actuación. Cabría estudiar unos expedientes tipo, la posibilidad de un procedimiento simplificado o reducido para Municipios de escaso número de habitantes, Ordenanzas de exacciones tipo, procedimientos contables simplificados para los Municipios de personal reducido, uniformidad en el tamaño de papel empleado, modelaciones, uniformes, mecanizaciones y, en general, cuantos procedimientos y estudios están cada día adquiriendo más preponderancia en el ámbito de lo que, con acierto, se ha dado en llamar reforma administrativa.

También el Instituto de Estudios de Administración Local puede, dentro de su actual organización, contribuir con eficacia en esta posible reforma de la organización de los servicios administrativos; la Sección de Estadística e Investigaciones podría realizar estudios que

estableciesen la experiencia para su aplicación en la práctica. Quienes no pueden hacer, por lo menos con resultados totalmente satisfactorios, esta reforma, son los funcionarios. Las posibles oficinas de «O. y M.» para la Administración local española, deben radicar, en el Servicio de la Sección de Estadística e Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local. Esta necesidad es urgente; ni los funcionarios rinde lo que deben, ni prestan a satisfacción su trabajo. Con frecuencia ocurre que han de repetir datos y datos, que han de hacer por procedimientos francamente anticuados operaciones que simplifiquen notablemente con otros métodos, ya de tiempo conocidos, y todo esto, y otros defectos que cabría señalar, va en contra de un racional empleo de la actividad del funcionario, y evidente perjuicio de la eficacia de los servicios administrativos de las Corporaciones».

A. D. P.

La fianza colectiva en el Cuerpo Nacional de Depositarios de Fondos de Administración Local (C. Aragón Sánchez).

Sobre el interesante título que encabeza estas líneas, se desarrolla un importante tema que interesa tanto a las Corporaciones Locales como a los Depositarios. Considera Aragón Sánchez que para lograr una solución aceptable en este problema, debe reunir las siguientes condiciones:

1.ª No perjudicar a Depositarios de promociones anteriores.

2.ª Que las Corporaciones no vean disminuida la garantía con que actualmente cuentan.

3.ª Que sea beneficiosa para las nuevas promociones.

Desarrolla con gran minuciosidad el requisito de no perjudicar a Depositarios de promociones anteriores, estimando que de prosperar su tesis, debe reintegrarse a estos funcionarios de las cantidades consignadas para las fianzas, dejando sólo el tanto por ciento correspondiente. Se hace constar que las Corporaciones no verán disminuidas las garantías con el sistema que propugna, que en definitiva no es otro que abrir una cuenta corriente en el Banco de España a nombre del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Lo-

cales, ingresando en la misma el diez por ciento (o el tipo que se fije) de la fianza a constituir en cada caso, regulándose por parte del Servicio todo lo relativo a este nuevo sistema.

A. D. P.

b') *REVISTAS JURIDICAS, POLITICAS, SOCIOLOGICAS Y FINANCIERAS*

Documentación Administrativa

Madrid.

Junio 1958

Núm. 6

El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo (M. Ballvé Pruné).

Bajo este título el autor aborda aquellos aspectos del Proyecto que tienden, de una parte, a prestar mayor agilidad a la actividad administrativa, si bien previamente da cuenta de lo que supuso la Ley de 19 de octubre de 1889, la cual, aunque supuso un adelanto en cuanto al procedimiento administrativo en relación con otros países, el desarrollo de sus preceptos a través de los distintos departamentos ministeriales, dió lugar a un conjunto heterogéneo de disposiciones en pugna con la idea directriz que había presidido la promulgación de la mentada Ley de 1889.

En el examen que hace el autor del Proyecto de la Ley de Procedimiento, además de destacar la uniformidad que suponen sus preceptos, adaptado a las realidades de los momentos presentes, ponen de relieve que el contenido del mismo facilita las relaciones entre el público y la Administración.

×

Notas para mejoras administrativas
(A. de Robledo Molina)

Tiene en cuenta especialmente el autor que la reforma administrativa, en cuanto intenta superar una situación anterior desajustada, ha de imponerse, pero por convicción. A este respecto y partiendo de la base de una preparación mental del funcionario a través de los cursos de relaciones humanas, los fundamentos

que han de tenerse presentes para una reforma, a juicio del autor, son los siguientes:

De orden humano en relación con los funcionarios, dentro del cual considera la selección previa adecuada, seguida de otra posterior a cargo de la Administración; supresión de las categorías administrativas en la que los cargos estaban servidos por los más aptos; una remuneración justa y, en su caso, premios a la antigüedad.

Otras de las bases o fundamentos se refieren al orden orgánico y funcional, considerando la supresión o refundición de los Cuerpos, la descentralización de servicios, la desconcentración de funciones, la despolitización y la descripción de tareas.

Como resumen de sus consideraciones, el autor trata del sistema *staff and line* (línea y estado mayor) dentro del cual existiría una línea de mando y otra de asesoramiento o estado mayor permanente y aun cuando considera que la reforma bajo este último aspecto planteada habría de tener opositores, manifiesta que «una reforma administrativa por y para los funcionarios y en interés inmediato de los administrados, debe recoger el sistema anterior la competencia y la gran preparación de la mayoría de los servidores del Estado, reforma que debe lograr injertar en los servicios las nuevas técnicas puestas ya en práctica en gran parte de la industria privada».

S. S. N.

Complementa el contenido de este número un trabajo de S. Ferrer sobre Investigación operativa, y las acostumbradas crónicas sobre diversas materias administrativas.

Julio 1958

×

Núm. 7

Clasificación de funcionarios (A. Carro Martínez).

Si las normas sobre la productividad en las empresas industriales pueden ser un fenómeno tangible, cuando las mismas se quieran aplicar a la Administración, todo cuanto se refiera a la mecanización, automatización y demás técnicas modernas, será poco eficaz si no se tiene en cuenta el factor humano de este sector, materia prima esencial en

opinión del autor, realidad que habrá de conjugarse también con una clasificación y distribución organizada de todos los servicios.

El problema de la clasificación de los funcionarios en España es preciso abordarlo por las nuevas funciones y las situaciones que la realidad ha ido creando, por lo que el señor Carro trata de las ventajas de la clasificación del personal y de los criterios de clasificación plateándose el problema en la determinación de la unidad de medida para dicha clasificación, y a este respecto, considera: 1.º Tomar como unidad de medida a la persona considerada en abstracto; 2.º Tomar por el contrario, al empleo o puesto de trabajo, y 3.º Tomar, como criterio ecléctico, al Cuerpo. Señala las ventajas de unas y otras y propone un sistema y el plan de clasificación que puede servir de pauta a todos los Cuerpos de funcionarios que existen en España.

La selección de los funcionarios públicos (J. González Pérez).

La materia, objeto de estudio por otros tratadistas, también se aborda en esta publicación por un especialista en la materia, manifestando que el primer problema que se plantea es el de la regulación misma de la función pública, toda vez que cuando ofrezca el aliciente de un adecuado sistema de garantías y derechos podrá contarse con aspirantes entre los cuales se encuentre con personal capacitado. Otro problema que trata el autor es el de las incompatibilidades, que no es tan simple como a primera vista aparece, sentando, al efecto, un criterio: sobre esta materia, para tratar, posteriormente, de las condiciones de ingreso en la función pública, las cuales analiza, y los procedimientos de selección, que es necesario unificar, dado el fraccionamiento de cuerpos y servicios, con la consiguiente diversidad de Tribunales examinadores, programas y ejercicios que, dice, carece de razón de ser.

Expone el autor sus puntos de vista tanto con respecto a los Tribunales, como a los programas y al sistema de ejercicios, y aunque manifiesta que el sistema español no es tan censurable como se ha dicho, estima que en toda oposición los ejercicios deben ser: uno, pre-

feriblemente escrito; otro oral y, por último, un ejercicio sobre la aplicación de los conocimientos teóricos a que se refiere el programa. Una vez seleccionados los aspirantes, la formación ulterior debe ser completada con un periodo de prueba o con el estudio, durante cierto tiempo, en Escuela Especial.

Formación y perfeccionamiento de los funcionarios (A. de la Oliva).

Inicia el autor el tema delimitándolo únicamente al perfeccionamiento de los funcionarios y teniendo en cuenta la distinción entre capacitación previa o simultánea al ingreso en la Administración pública y la capacitación ulterior, o «en servicio», de los funcionarios.

En cuanto a la perfectibilidad, ésta se examina desde tres planos básicos: conocimientos de carácter general, cultura general administrativa y técnicas concretas para la actuación en la Administración

Ante el Proyecto de Ley sobre Procedimiento administrativo (F. Garrido Falla).

Otro especialista en la materia aborda también un tema de indudable interés, cual es el relativo al Proyecto de Ley sobre procedimiento administrativo, al mismo tiempo que se hace eco de una realidad: la existencia en nuestra Patria de técnicos cuya construcción doctrinal, como dice Cataldi, debe salir del claustro y debe invadir el campo del Derecho positivo, no para interpretarlo, sino para determinarlo.

La aparición, en fechas no lejanas, de tres importantísimas disposiciones administrativas, son reveladoras de una revisión del ordenamiento jurídico administrativo, manifestando el autor que la antigua Ley de Bases de 1889 dió lugar a una falta de unidad, al desarrollarse ulteriormente por cada Ministerio los preceptos reglamentarios, que en el actual Proyecto, más bien Código, se trata de evitar, y en el que a sus redactores ha preocupado no sólo el punto de vista de la legalidad, sino que la acción administrativa se ajuste a la Ley y que la actuación sea eficaz.

Del análisis que hace del Proyecto, destaca el señor Garrido Falla la citada

eficacia, así como la competencia de los órganos administrativos y la desconcentración manifiesta que en el texto se consigna, sin olvidar de señalar que, por primera vez, se regula de modo completo toda la teoría del acto administrativo y de los supuestos de invalidez.

Indica, igualmente, por lo que se refiere al Procedimiento administrativo, que el Proyecto significa un notable intento de simplificación y aceleración de la actividad administrativa, estudiando, por último, los recursos que se regulan en el mismo.

S. S. N.

d) OTRAS REVISTAS

Anales de la Universidad de Murcia

Murcia.

Curso 1957-58.

Núms. 1-2.

La colaboración particular y la crisis de la noción clásica del servicio público (Carlos Martínez-Abarca Ruiz Funes).

Dedica este autor más de cien páginas de esta revista al estudio de tan interesante problema. Comienza con el planteamiento del origen de la noción de servicio público, estudiando aquí el «régimen administrativo» y su fundamento. Ante el espectáculo —dice— de la gran empresa administrativa, integrada por multitud de servicios encaminados a realizar los fines del Estado, y patente la honda impresión que la teoría realista de Duguit produjo en los medios científicos, un gran núcleo de escritores invoca el servicio público como fundamento del régimen administrativo. De aquí, pues, la definición que da el profesor Jéze, entre otros, de Derecho administrativo, como «el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos». Obsérvese cómo la esencia misma del régimen administrativo está constituida, en consecuencia, por la armonía de los elementos *Derecho administrativo, Jurisdicción administrativa y Servicio público*.

En un segundo capítulo se ocupa del servicio público en sí; su fundamento y

definición. Define al servicio público como *la activación que tiende a satisfacer necesidades colectivas, en cuya satisfacción se manifiesta un interés público, que garantiza el Estado supliendo una iniciativa privada defectuosa*. Desentraña, con gran detalle, todos los elementos materiales y formales del servicio público, señalando como principios fundamentales del mismo la continuidad, regularidad, gratuidad (remunerados o gratuitos) y la uniformidad.

Capítulos aparte merece el estudio de «la teoría clásica» y los «modos de gestión del servicio público, según la misma teoría».

En el quinto y último capítulo de este tratado, se ocupa el señor Martínez-Abarca, de la «intervención económica y la crisis de la noción de servicio público», señalando como motivos fundamentales de tal crisis: 1.º La supremacía del aspecto técnico sobre el jurídico en el servicio público; 2.º La necesidad de la descentralización, y 3.º La extensión del servicio público en la esfera económica. Para finalizar, concluye con una detenida consideración de «la Empresa pública», en sus múltiples facetas de descentralización y nacionalizada.

R. S. S.

b) EXTRANJERO:

Cahiers de l'U. I. V.

La Haya.

Marzo 1958.

Vol. X, núm. 1.

La importancia de la automatización en la Administración local (E. S. Howell).

La creación de la palabra automatización se atribuye a John Diebold, que define su significado en la siguiente forma: «Hay *mecanización* cuando las máquinas ejecutan el trabajo del hombre, y hay *automatización* cuando las máquinas ejecutan el trabajo y además controlan su propio funcionamiento».

Los efectos sociales de la automatización son previsibles sólo en parte. Sin embargo, los técnicos parecen coincidir en que habrá de provocar reducción en las horas de trabajo humano, incremento de

la renta nacional y de los ingresos de los particulares, elevación de la capacidad adquisitiva y del nivel de vida.

Desde un punto de vista externo de la actividad de las Corporaciones locales, hay que calcular un aumento en el volumen de los servicios municipales, que habrán de afrontar mayores exigencias cuantitativas y cualitativas (mejores vías públicas, transportes más rápidos, más extensión en los servicios de seguridad y protección, etc.).

Desde un punto de vista de la organización interna de los propios servicios municipales, el articulista cita los ejemplos de Nueva York, Detroit, Los Angeles y Richmond, que han adquirido máquinas electrónicas, unas para facilitar el pago de haberes, otras para los cálculos de las construcciones mecánicas y otras para el control del presupuesto. La máquina contable adquirida por la Ciudad de Nueva York efectúa, de una sola vez, nueve operaciones diferentes: cálculo de los salarios íntegros, retenciones, descuentos para seguros sociales y derechos pasivos, intereses, suma de intereses, totales de las respectivas columnas y exclusión de los casos anómalos. En general, se estima que los equipos automáticos podrán ser utilizados en todas aquellas operaciones burocráticas que suponen manejo de cifras (impuestos, cálculos de ingeniería, contabilidad, censos y análisis estadísticos).

Las perspectivas futuras de la automatización exigen el estudio de nuevos planes de organización. De momento, las administraciones municipales tienen el deber de estar alerta, bien informadas de los avances técnicos en este orden, e ir calculando las posibles aplicaciones eficaces del nuevo sistema a las tareas actuales, las rectificaciones a introducir en éstas y la readaptación de los funcionarios.

A. C. C.

Junio 1958.

Vol. X, núm. 2.

El sistema de tratamiento de las aguas residuales en Chicago (W. A. Dundas).

El Distrito sanitario metropolitano de Chicago fué creado en 1889, época en que el único método conocido para evitar contaminaciones consistía en la dilución en agua fresca, rica en oxígeno.

Pero la insuficiencia de ese método exigió en seguida buscar un tratamiento químico e impuso el trazado de una red de colectores que permitiesen verter las aguas depuradas a los ríos de la cuenca del Mississippi.

Actualmente el Distrito sostiene una red de colectores de más de 419 kilómetros de longitud, cuyo valor se estima en 152 millones de dólares.

Las estaciones depuradoras de aguas residuales son tres: la *Calumet Sewage*, capaz para depurar un promedio de 617.000 metros cúbicos diarios, y la doble estación de la zona sudeste, capaz para el tratamiento de cuatro millones de metros cúbicos por día. El coste global de las instalaciones del Distrito asciende a cerca de 390 millones de dólares.

Todos los sólidos que pueden quedar separados por sedimentación normal (proceso que requiere cerca de dos horas) son tratados en los depósitos Imhoff, y el lodo obtenido así es secado al aire libre sobre bancos de arena de 67 hectáreas de extensión.

El tratamiento de lodo activado es más complejo (filtraje en el vacío, y secado mediante vapor de agua y gases calientes), y como el barro resultante contiene cantidades apreciables de amoníaco y de anhídrido fosfórico recuperable, es objeto de gran demanda por los fabricantes de abonos químicos.

A. C. C.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Bruselas.

Vol. XXIV.

Núm. 2.

Ética y Deontología profesionales (A. Felismino).

Si en el artículo se ha tenido en cuenta, lógicamente, el panorama de la Administración pública en Portugal, no cabe duda que las afirmaciones que en él se hacen tienen un valor general y son, para nosotros, aleccionadoras.

Para mal de los servicios públicos, se ven por doquier hombres que si oficialmente son Jefes, no lo son en la realidad. El desempeño de un cargo directivo re-

quiere verdadera vocación; quien no la sienta, hará mejor en renunciar a ejercer tal cometido, pues el mejor sueldo nunca le compensará las preocupaciones y fatigas que le esperan.

Dentro de los principios de la ética general, que tienen valor universal, hay diferencias innegables entre las éticas profesionales; la ética del funcionario es distinta de las éticas del médico, del abogado, del negociante o del industrial. A diferencia de los principios admitidos en el campo de las actividades mercantiles, la ética del empleado público ha de gravitar más sobre el concepto de la justicia que sobre la mejor conveniencia de la Administración. Y esa ética ha de ser imbuida por el Jefe al conjunto de sus subordinados.

El autor enumera los principios que debe observar todo jefe para lograr el ambiente ideal en su dependencia; principios relativos a la adecuada organización, distribución del trabajo y fiscalización del mismo; a la disciplina, y a la actividad de la Administración. También cita las condiciones que han de concurrir en el Jefe: cualidades pedagógicas; espíritu de tolerancia; severidad para él y bondad hacia los demás; iniciativa constante; voluntad de organización, y naturaleza ardiente que le lleve a desempeñar sus funciones con la debida «mística», que le permita soportar la injusticia de opiniones que a menudo son la «recompensa» del que cumple generosamente.

A.C.C.

La condición jurídica de los funcionarios en Polonia (M. Kowalik).

En realidad, el autor no emplea la palabra «funcionario», sino la locución «trabajadores de la función pública», y esa sustitución de conceptos es reflejo bastante fiel de la diferente condición que hoy ostenta el servidor de la Administración polaca, en consonancia con el régimen político allí instaurado. Los términos utilizados oficialmente, en sustitución de «funcionario», son «trabajador de Estado». Se ha suprimido la división en tres categorías; se ha abolido el régimen privilegiado de permisos que ahora se ajustan a las normas vigentes para todos los trabajadores; se les ha sometido asimismo al régimen de segu-

ros sociales, y se ha suprimido también el régimen o regímenes especiales de retiro —que lograron subsistir hasta 1954—, habiendo pasado al sistema general de pensiones. Y, a diferencia de la antigua legislación —que prohibía la asociación de los funcionarios—, los ahora «trabajadores de Estado» están organizados en Sindicatos de sus ramos respectivos.

Sin embargo, parece haberse sentido la necesidad de una reforma, y en el corriente año se ha elaborado un proyecto de nueva Ley para los «trabajadores de Estado», que abarcaría a todos los que, en cualquier esfera administrativa, desempeñasen funciones ejecutivas del Poder del Estado; con exclusión, por tanto, de los dedicados a la enseñanza, a la sanidad y a otras funciones no ejecutivas del poder público.

A. C. C.

Public Service

Londres.

Septiembre 1958.

Vol. 32, núm. 8.

La Administración local debe subsistir.

Se trata de un resumen de las principales conferencias pronunciadas en el curso organizado por la N. A. L. G. O. el pasado verano en St. Andrews.

El tema era el de si la Administración local puede sobrevivir en el mundo moderno o si debe perecer, en cuanto que la mayor parte de sus servicios están siendo asumidos por el Gobierno Central o por Corporaciones públicas.

La conferencia más importante corrió a cargo de John Warren sobre el tema «El lugar de la Administración local en una sociedad democrática». Según el conferenciante, cuando las transformaciones producidas por la revolución industrial hicieron surgir la necesidad de servicios sociales, con la expansión de la vida ciudadana, y la presión de la conciencia social, las administraciones locales eran el único organismo capaz de realizarlos; pero cuando la Administración central y sus cuerpos de funcionarios empezaron a desarrollarse a fines del siglo XIX y han llegado a alcanzar su grado máximo de preparación y eficiencia, se plantea a la Administración

local el problema de demostrar su flexibilidad y eficacia, que le permita competir con los Organismos estatales en la realización de determinados servicios. Estos servicios locales, según Mr. Warren, pueden dividirse en cuatro grandes grupos: policía, comunales, industriales y sociales. Los servicios de policía incluyen no sólo la policía propiamente dicha, sino también todos aquellos servicios que imponen restricciones al individuo, en interés de la comunidad, en materia sanitaria, edificación, pesas y medidas, artículos para el abastecimiento público, etcétera. En este campo cree que la intervención del poder central es puramente de control legal, dejando amplio margen a la actividad de las Corporaciones locales. Los servicios comunales, considerando como tales los caminos, calles, puentes, alumbrado, limpieza, extinción de incendios, alcantarillado, recogida de basuras, etc., estima que por su naturaleza son propios de las Corporaciones locales. La tercera categoría, esto es los servicios industriales o municipalizados, que tienen contenido económico, como los transportes locales, el abastecimiento de aguas y hasta hace poco (en Inglaterra), el gas y la electricidad, pese a que implican actividad lucrativa, hubieron de ser asumidos por las Corporaciones para defender a sus vecinos de los excesos del capital. Todos los servicios de los tres grupos enumerados se desempeñan por las Administraciones locales por propio derecho y con un amplio margen de autonomía y responsabilidad financiera. En cambio, estima que en el grupo cuarto, los que llama servicios sociales, como educación, vivienda y asistencia social, las Autoridades locales actúan por delegación del Estado, con importantes subsidios del mismo, lo que implica un mayor control del poder central, si bien esto no puede entenderse en el sentido de que la Autoridad local, cuando realice tales servicios, deba considerarse mero agente de un departamento del Estado, sino que la relación es de paridad y colaboración.

También fueron de interés las conferencias finales pronunciadas por Mr. John A. Mack, de la Universidad de Glasgow, bajo el título general de «Problemas principales de la estructura de la Administración local». La tendencia actual, dijo, es hacia la concentración y centralización en todos los órdenes de la

vida, a lo que no escapa el Gobierno central, con la consiguiente pérdida de facultades de las Corporaciones locales. Las funciones de las Corporaciones locales están a merced del poder central, pero la fuerza de aquéllas no está en sus funciones, según el autor, sino en el esfuerzo del pueblo y en su lealtad a los servicios de la comunidad. El sistema de las Administraciones locales en el Continente, según Mr. Mack, puede que sea mucho más racional que el inglés, fundado en instituciones tradicionales, a veces anticuadas, pero lo cierto es que éste ha demostrado que puede funcionar eficazmente en la práctica.

J.-A. L. P.

Secretaries Chronicle

Londres.

Agosto-septiembre 1958. Vol. 34, núm. 8.

La Asamblea anual del Instituto de Tesoreros y Contadores municipales (Frank Crowther).

Contiene un resumen de lo tratado en la 73 Asamblea anual de dicho Instituto celebrada en el mes de junio y a la que asistieron 1.400 miembros. El mensaje del Presidente hizo alusión a los problemas de financiación de los gastos de capital por las Corporaciones locales en los últimos tres años, y criticó duramente la actitud del Gobierno en cuanto a la restricción de créditos en este aspecto, pidiendo la suspensión de las restricciones establecidas por el Tesoro. Expuso la conveniencia de que las Corporaciones sufraguen sus inversiones de capital sin recurrir al crédito, en cuanto les sea posible, y puso el ejemplo de que si cada año se concierta el préstamo de una suma de 10.000 libras la carga financiera, calculándose un plazo de cuarenta años para el reembolso del capital y un interés medio del 4 por 100, sería de 505 libras, y en el vigésimo año esta carga anual excedería de las 10.000 libras y crecería hasta el año 40, en que alcanzaría más de 20.000 libras, es decir, el doble de la suma anual prestada.

Buena parte de las sesiones se dedicaron a las cuestiones financieras que plantea el nuevo proyecto de Ley de Régimen local. A este respecto, uno de los

participantes atacó la actuación de la Asociación de Consejo de Condados y la de Corporaciones municipales, por su fracaso al no haber presentado ningún informe especial y bien fundado acerca de las necesidades económicas y de las aspiraciones de las Entidades que representan, ni haber rebatido seriamente el acuerdo del Gobierno de que no era posible encontrar nuevas fuentes para las Haciendas locales. Otro orador subrayó los beneficios que para los distritos rurales van a derivarse del nuevo sistema proyectado para la distribución de las subvenciones estatales, refiriéndose también a las ventajas que obtendrán las Corporaciones locales que tengan grandes centrales eléctricas en su territorio, citando el caso de una cuyos ingresos por esta razón saltarán de 14.000 a 143.000 libras.

J.-A. L. P.

The Municipal Review

Londres.

Agosto 1958. Vol. 29, núm. 844.

La Administración local en Finlandia
(Aarne Eskola).

El señor Eskola, director de la Unión finlandesa de Municipalidades Rurales, nos ofrece aquí una condensada, pero completa visión del régimen local finlandés. Los municipios finlandeses han disfrutado siempre, según nos dice, de una gran autonomía. Tienen a su cargo la realización de todas las tareas administrativas locales, excepto aquéllas que especialmente han sido reservadas a determinadas autoridades del Estado. Entre esos menesteres figuran como más importantes la asistencia social benéfica, la construcción y sostenimiento de las escuelas elementales, los servicios sanitarios locales y la extinción de incendios.

Hay en Finlandia 549 municipalidades, clasificadas como sigue: 35 Ciudades, 32 Villas y 482 Municipios rurales. El promedio de población de los Municipios rurales oscila entre 4.000 y 6.000 habitantes, siendo por tanto muy superior al de otros países. Sólo el 3,7 por 100 de los Municipios rurales tienen menos de 1.000 habitantes.

Hay una sola Ley municipal, cuyo tex-

to vigente fué aprobado en 1948, y se aplica a todos los tipos de Municipios. Anteriormente, era distinta la legislación para las ciudades y villas que para los municipios rurales. La nueva legislación reduce mucho las diferencias entre la Administración de unas y otras. No obstante, dentro de la Ley existen regulaciones distintas para las Juntas Municipales rurales y para las de Villa, pues sus funciones difieren en importantes aspectos. El poder de decisión está atribuido al Consejo Municipal y el ejecutivo se confía a la Junta Municipal y a diversas Comisiones. Es un sistema típico de la Administración municipal en todos los países escandinavos. Como organismo superior, el Consejo nombra la Junta Municipal, las Comisiones y los funcionarios permanentes, aprueba el presupuesto anual y sus cuentas, decide sobre actos de disposición del patrimonio municipal y aprueba las ordenanzas relativas a la moralidad pública, seguridad y otras de carácter general.

Los habitantes del Municipio tienen una participación directa en las tareas municipales. A estos vecinos que han de desempeñar funciones locales se les designa con el término general de «trustees». Se les elige por tres años y el desempeño del cargo es obligatorio.

La pieza más importante de la Administración municipal es la Junta, pues si bien el Consejo municipal se encuentra por encima de ella, dicho Consejo no delibera sino sobre las cuestiones que previamente han sido estudiadas y preparadas por la Junta. Sólo se exceptúa el supuesto de asuntos urgentes que el Consejo, por decisión unánime de sus miembros, puede insertar en el orden del día.

Con arreglo a la Ley municipal, tanto las Ciudades como las Villas deben tener al frente de su administración un experto profesional, llamado Gerente de la Ciudad o de la Villa. También pueden tenerlos los Municipios rurales, pero con carácter discrecional, no obligatorio. Anteriormente existía el Secretario municipal, que aún permanece en algunos Municipios. El Gerente es el funcionario de mayor importancia del Municipio. Preside la Junta municipal y es responsable de la administración del Ayuntamiento y del cuidado y desarrollo de su economía. Hasta ahora una décima parte de los Municipios rurales han adoptado el sistema de Gerente.

La posición central de la Junta municipal se caracteriza por su relación con las diversas Comisiones que trabajan en contacto directo. Hay Comisiones cuya existencia es obligada, mientras que el nombramiento de otras es facultativo. Según la Ley, en un Municipio rural puede haber unas 15 Comisiones obligatorias. Las voluntarias, en un Municipio de tipo medio, oscilan de 5 a 20.

En cuanto a la Hacienda de los Municipios, debe señalarse que las subvenciones estatales constituyen alrededor del 30 por 100 de los ingresos de aquéllos, siendo mayor esta ayuda a las Corporaciones rurales. Fuente importante de ingresos para los Municipios son también los servicios municipalizados de electricidad, gas, abastecimiento de agua y transportes públicos. La imposición propiamente local tienen el carácter de un impuesto sobre la renta del contribuyente y su regulación está contenida en leyes separadas. El rendimiento de estos impuestos sufraga del 50 al 70 por 100 de los gastos del Municipio. Característica notable de la administración financiera es que la Ley municipal encomienda el control directo de las Haciendas locales a los Interventores que nombran los propios Municipios. Conforme a dicha Ley, el Consejo debe elegir anualmente un número no inferior a cuatro Interventores.

La cooperación intermunicipal reviste la forma de Mancomunidades, especialmente en el campo de las instituciones médicas y de beneficencia. De este modo se sostienen 18 sanatorios antituberculosos y 15 hospitales psiquiátricos de distrito.

El control del Estado es de gran flexibilidad comparado con las restricciones que se imponen a los Municipios en otros países. Adopta las formas de aprobación de acuerdos de los Municipios, recursos contra los mismos y supervisión propiamente dicha, que, además de la de carácter general, se ejerce sobre determinadas ramas especiales por los correspondientes órganos estatales.

J.-A. L. P.

Public Management

Chicago.

Julio 1958.

Vol. 40, núm. 7.

La financiación de los servicios municipales de policía y extinción de incendios (Raymond E. Harbaugh).

El autor examina los problemas de carácter económico que plantea a las Corporaciones locales la legislación sobre reducción de horas de trabajo y aumento de salarios, en los servicios citados. Por ejemplo, la semana de trabajo de un bombero en ciudades de 25.000 a 50.000 habitantes en 1950 era de setenta y dos horas, que se redujeron a sesenta y siete en 1955, y que ha bajado a sesenta y tres horas en 1957. Durante el mismo período, en cambio, el salario medio para este tipo de poblaciones subió de 3.053 dólares a 4.408 anuales, ya que el salario por hora aumentó desde 82 centavos a 1,35. Análogamente, el promedio de horas de trabajo para la policía en dicha clase de ciudades ha bajado en el período indicado de cuarenta y ocho a cuarenta horas, al tiempo que el salario se elevaba de 3.000 a 4.458 dólares.

Según el autor, tres soluciones aparecen como posibles: 1.^a, reducir el número de personal; 2.^a, elevar los impuestos municipales, y 3.^a, aprovechar mejor las horas de trabajo, reduciendo así indirectamente su costo. Evidentemente la última es la mejor, pero presenta dificultades que ponen a prueba la habilidad de los administradores.

J.-A. L. P.

La organización local para la reconstrucción urbana (George Duggar).

Se examina por el autor la necesidad de integrar las distintas actividades que concurren en la tarea urbanística, resumiendo los resultados de un estudio comparativo verificado sobre el particular. Especial atención se dedica a la actividad de los funcionarios y órganos directivos en la materia. El Gerente de tales servicios, dice el autor, copiando palabras del Alcalde de New Haven, debe actuar «asumiendo el riesgo de servir como catalizador» de los distintos

organismos y actividades que concurren en la labor urbanística. Hace un breve sumario de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Baltimore sobre urbanización, según las cuales debe establecerse una nueva oficina de Urbanismo y Vivienda dependiente directamente del Alcalde, al que debe reforzársele su asistencia técnica, para asesorarle y asistirle en la redacción de programas de obras públicas y en la supervisión de sus realizaciones.

Una de las conclusiones del trabajo que resumimos es la de que la forma de administración local de cada ciudad no influye en la mejor o peor gestión urbanística, pues ésta depende más bien de la coordinación entre unos y otros servicios y de la persona en quien se centraliza dicha coordinación, si bien la actividad urbanística exige la reorganización de algunos servicios estructurándolos más adecuadamente.

J.-A. L. P.

Agosto 1968.

Vol. 40, núm. 8.

La revitalización del centro comercial de las ciudades (C. A. Harrell).

Refiriéndose a las ciudades americanas, observa el autor que se señala un movimiento de interés, incluso en los pequeños, pero más acusadamente en los grandes centros de población, por modernizar y mejorar lo que se denomina «centro comercial» de la ciudad. Una innovación que va haciéndose muy popular es lo que llaman «paraíso del comprador», consistente en cerrar al tráfico rodado una zona que sólo puede ser utilizada por los peatones y a la que procura facilitarse el acceso de los vehículos, pero sin permitirles la entrada en ella. Calcula que existen actualmente en los Estados Unidos más de 90 ciudades que han adoptado este procedimiento. También es frecuente la creación de zonas con urbanización de gran estilo, como el «Exchange Park» de Dallas o el «Back Bay Center» de Boston. Concretamente, la ciudad de Cincinnati ha redactado un plan general de mejoras de todo el centro comercial, y su ejemplo ha seguido por otras poblaciones estadounidenses.

J.-A. L. P.

La seguridad del tráfico y los directivos municipales (J. W. Bethea).

Todo mejoramiento de la seguridad del tráfico, estima el autor que debe resultar de tres actividades: estudio del problema, recogida de datos y planificación. En estas palabras pueden resumirse las conclusiones de la reunión de la Comisión presidencial para Seguridad del tráfico celebrada en Washington en diciembre de 1957, y que han servido de puntos de partida para las que posteriormente han tenido lugar en 1958 en Atlantic City, Chicago, San Francisco y Miami. En cuanto al estudio de la cuestión, se ha recomendado considerar la extensión de los accidentes de tráfico y el problema de la congestión para cada área, las pérdidas humanas que ello significa y la labor de propaganda y divulgación para su mejora. La preparación de un programa específico debe constituir la base de la actividad de las Corporaciones locales en este aspecto para ganarse el apoyo ciudadano. Entre los temas concretos tratados en las reuniones a que se ha hecho referencia, figuraban dos —coordinación con las autoridades locales y cooperación entre los Estados y las Corporaciones—, de especial interés para las Entidades locales. En orden al primer tema se examinarán los resultados de una encuesta a la que respondieron unos 5.000 funcionarios de ciudades y Condados, extrayéndose como principales recomendaciones la de que la Asamblea de todo Condado o Ciudad deberá establecer un Comité de Coordinación entre sus funcionarios en materia de tráfico, y que se desarrollara el conocimiento de los manuales sobre dicha materia publicados por la Comisión Nacional de Transporte Urbano. En cuanto a cooperación con los Gobiernos de los Estados, el Comité de Trabajo respectivo recomendó que dichos Gobiernos presten asistencia a las Corporaciones locales a través de sus servicios ingeniería del tráfico, especialmente a los Condados rurales y a los centros de población de menor importancia.

J.-A. L. P.

OTRAS PUBLICACIONES
RECIBIDAS

- «Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas», Cuaderno 2.º, 1967.
- «Anales de la Universidad de Murcia», núms. 3-4.
- «Anuncio del Adelantamiento de Cazorla», núm. 7.
- «Aragón», núms. 247 y 248.
- «Archivo hispalense», nms. 88 y 89.
- «Argensola», núm. 34.
- «Arte y Hogar», núms. 156 al 161.
- «Boletín Circular del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de Castellón de la Plana», núms. 54 al 57.
- «Boletín de Divulgación Social», números 142 al 144.
- «Boletín de Estadística», núm. 163.
- «Boletín de Estadística e Información municipal del Excmo. Ayuntamiento de Cádiz», núm. 21.
- «Boletín de Información del Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos», núm. 5.
- «Boletín de Información del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de Valencia», núms. 3 y 4 y 1 de 1958.
- «Boletín de Información del Excelentísimo Ayuntamiento de Carballino», números 66 al 68.
- «Boletín de Información del Excelentísimo Ayuntamiento de Cartagena», números 12 y 13.
- «Boletín de Información del Excelentísimo Ayuntamiento de Cuenca», número 13.
- «Boletín de Información del Ministerio de Justicia», núms. 416 al 424.
- «Boletín de Información Documental», núm. 34.
- «Boletín de Información local de Jaraiz de la Vera», núms. 49 y 50.
- «Boletín de Información municipal de Argenton», núm. 15.
- «Boletín de Información municipal de Castellón de la Plana», números de enero a marzo.
- «Boletín de Información municipal de Chucena», núm. 14.
- «Boletín de Información municipal de Elche de la Sierra», núms. 5 al 7.
- «Boletín de Información municipal de Estepa», núms. 42 al 45.
- «Boletín de Información municipal de Gerona», núm. 21.
- «Boletín de Información municipal de La Puebla», núms. 122 al 127.
- «Boletín de Información municipal de Palma de Mallorca», núm. 24.
- «Boletín de Información municipal de Saldes», núm. 8.
- «Boletín de Información municipal de San Feliú de Codinas», núms. 16 al 20.
- «Boletín de Información municipal de San Feliú de Llobregat», núms. 54 y 55».
- «Boletín de Información municipal de Sevilla», núms. 268 al 282.
- «Boletín de Información municipal de Vall de Uxó», núms. 53 al 60.
- «Boletín de la Academia iberoamericana y filipina de Historia postal», números 44 y 45.
- «Boletín de la Institución Fernán González», núm. 144.
- «Boletín de la Sociedad castellonense de Cultura», números de julio a septiembre.
- «Boletín del Ayuntamiento de Madrid», núms. 3.183 al 3.202.
- «Boletín del Colegio Oficial de Directores de Bandas de música civiles», números 156 y 157.
- «Boletín del Depósito legal de Obras impresas», núms. 2 y 3.
- «Boletín de Legislación extranjera», números 117 al 123.
- «Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid», números de mayo y junio.
- «Boletín del Instituto de Estudios gienenses», núms. 14.
- «Boletín Estadístico de la Villa de Bilbao», núm. 608.
- «Boletín Informativo de la Alcaldía de Manzanares», núms. 6 al 8.
- «Boletín Informativo del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de Albacete», núm. 12.
- «Boletín Informativo del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de Cuenca», núm. 21.
- «Boletín Informativo del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de Zaragoza», núm. 15.
- «Boletín Informativo del I. E. D. P.», núms. 85 y 88.
- «Boletín Informativo municipal de Marchón», núm. 4.
- «Boletín Informativo municipal de Tresjuncos», núm. 3.

- «Boletín Informativo y de Orientación profesional de Salamanca», núm. 19.
- «Boletín Mensual Climatológico del Servicio meteorológico de la División de Tetuán», números de noviembre y diciembre de 1957.
- «Boletín Mensual Climatológico del Servicio meteorológico nacional», números 1 y 2.
- «Boletín municipal de Coria del Río», números de junio a agosto.
- «Boletín municipal de Información de Villamayor de Santiago», número del trimestre tercero de 1958.
- «Boletín municipal de Valdepeñas», números 41 y 42.
- «Boletín municipal de Villanueva del Río y Minas», núm. 35.
- «Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda», núms. 55 al 78.
- «Boletín Oficial del Ministerio de la Vivienda», núm. 13.
- «Campo», núms. 196 al 198.
- «Caza y Pesca», núms. 188 al 190.
- «Certamen», núms. 157 al 160.
- «Circular Informativa del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de Huesca», núms. 51 al 53.
- «Circular Informativa del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración local de Vizcaya», núms. 46 y 47.
- «Cuadernos de Arquitecturas», núm. 31.
- «Cuadernos del Centro de Estudios sindicales», núm. 10.
- «Cuadernos hispanoamericanos», números 103 al 105.
- «Economía», núms. 711 al 716.
- «Economía mundial», núms. 917 al 929.
- «Edificación», núm. 1.
- «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», núms. 18 al 26.
- «El Secretariado navarro», núms. 2.758 al 2.768.
- «España Económica», núms. 3.125 al 3.138.
- «Estudios de Deusto», núm. 11.
- «Felipe II», núms. 2 al 8.
- «Foro gallego», núm. 108.
- «Gaceta municipal de Barcelona», números 27 al 39.
- «Gaceta municipal de Jaén», núms. 10 y 11.
- «Guía», núms. 869 al 874.
- «Guipúzcoa Económica», núms. 187 al 189.
- «Humanidades», núms. 19 y 20.
- «Ilerda», núms. 20 y 21.
- «Impuestos de la Hacienda pública», núms. 182 al 184.
- «Índice Cultural español», núms. 149 y 150.
- «Industria», núms. 188 al 190.
- «Información comercial española», números 299 y 300.
- «Informaciones municipales», núms. 91 al 93.
- «Información jurídica», núms. 176 al 181.
- «Insula», núms. 138 al 142.
- «Investigación», núm. 359.
- «Jornal», núm. 70.
- «Jornal», núms. 42 al 45.
- «La Administración práctica», núms. 7 y 8.
- «Linares», núms. 85 y 86.
- «Lucus», núm. 2.
- «Marzo», núm. 4.
- «Mejora», nm. 28.
- «Moneda y Crédito», núms. 64 y 65.
- «Mundo Cooperativo», núms. 214 al 219.
- «Municipalia», núms. 63 al 65.
- «Nuestro Colegio», núms. 60 al 63.
- «Policia», núms. 193 y 194.
- «Policia municipal», núms. 120 y 121.
- «Pretor», núms. 70 al 72.
- «Razón y Fe», núms. 728 y 729.
- «Recaudación y Apremio», núms. 123 al 127.
- «Resumen Estadístico del Ayuntamiento de Madrid», núms. 205 y 206.
- «Revista Crítica de Derecho inmobiliario», núms. 362 y 363.
- «Revista de Derecho español y americano», núm. 9.
- «Revista de Derecho mercantil», núm. 68.
- «Revista de Derecho procesal», núm. 2.
- «Revista de Educación», núm. 83.
- «Revista de Estudios políticos», núm. 99.
- «Revista de Gerona», núm. 3.
- «Revista de Información del Instituto Nacional de Industria», núm. 2.
- «Revista de la Escuela de Estudios penitenciarios», núm. 134.
- «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid», núm. 3.
- «Revista de Obras públicas», núms. 2915 al 2920.
- «Revista General de Derecho», núms. 165 al 167.
- «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», núms. 6, 1 y 2.
- «Revista General de Marina», núms. de junio a agosto.
- «Revista iberoamericana de Seguridad social», núm. 2.
- «Revista jurídica de Cataluña», núm. 4.

- «Revista moderna de Administración local», núms. 567 al 569.
- «Revista nacional de Arquitectura», números 195 al 197, 199 y 200.
- «Teruel», núm. 19.
- «Tiempo Nuevo», núms. 53 al 55.
- «Ubeda», núms. 96 y 97.
- «Universidad», núms. 1 y 2 de 1957.
- «Vida laboral», núms. 5 y 6.
- «Zaragoza», núm. 6.
- «Aggiornamenti sociali», núms. 6 al 8.
- «American Municipal News», núms. de junio a agosto.
- «Boletim da Faculdade de Direito», número 33.
- «Boletín de Estadística del Concejo departamental de Montevideo», números 649 y 650.
- «Boletín de Gerencia administrativa», números 73 al 77.
- «Boletín de Información de la Embajada de S. M. Británica», núm. 260.
- «Boletín Informativo de la Embajada del Japón», núms. 10 al 16.
- «Boletín Informativo de la Embajada dominicana», núms. 3 y 4.
- «Bulletin analytique de Documentation politique, économique et sociale contemporaine», núms. 1 al 3.
- «Bulletin bibliographique mensuel de la Prefecture de la Seine», núms. 5 y 6.
- «Capitolium», núms. 7 al 9.
- «Città di Milano», núm. 7.
- «County Councils Gazette», núms. 6 al 9.
- «Génova Statistica», núms. 2 y 3.
- «Illinois Municipal Review», núms. 5 al 7.
- «Journal of the Town Planning Institute», núms. 7 y 8.
- «La Revue Administrative», núms. 63 y 64.
- «La Vie urbaine», núm. 2.
- «Memoriale dei Comuni», núms. 8 y 9.
- «Nouvelles de l'UIV», núm. 3.
- «O'Direito», fasc. 1.
- «Public Management», núm. 6.
- «Public Personnel Review», núm. 1.
- «Public Service. Nalgo», núms. de junio a agosto.
- «Registro Oficial del Concejo departamental de Montevideo», núms. 12 al 14.
- «Revista de la Comisión internacional de Juristas», núm. 2.
- «Revista de la Facultad de Derecho de Caracas», núm. 14.
- «Revista municipal de Lisboa», núm. 76.
- «Revue de l'Institut de Sociologie», números 1 y 3.
- «Revue politique des Idées et des Institutions», núms. 11 al 13.
- «Rivista internazionale di Filosofia del Diritto», núms. 1 al 4.
- «Rivista trimestrale di Diritto público», núm. 2.
- «Rural District Review», núms. 5 al 8.
- «Secretaries Chronicle», núms. 6 y 7.
- «The municipal Digest of the Americas», núms. 1 al 5.
- «The Town Planning Review», núm. 1.
- «The Unites States Municipal News», núms. 9 al 14.
- «Town and County Planning», números 6 al 8.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XVII

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1958

NUM. 102

Antonio Royo Villanova

Ha fallecido uno de los más reputados administrativistas españoles, el que fué Catedrático en las Universidades de Valladolid y Zaragoza, escritor de valía, político de raigambre, defensor de la unidad nacional española, principio al que dedicó atención muy preferente.

Hizo el Profesor Royo sus estudios de la Facultad de Derecho en Zaragoza, y obtuvo por oposición la Cátedra de Derecho político y administrativo en Valladolid, en 1895, y pronto dió a la luz la primera edición de su *Derecho administrativo*, obra proseguida en las recientes ediciones, años después, por su hijo, el actual Rector de la Universidad de Madrid, y que constituye valiosa aportación a los estudios del Derecho administrativo.

Royo Villanova señaló nueva etapa en nuestra ciencia administrativa, pues a la corriente alemana y francesa ligó la italiana, ofreciendo criterios doctrinales que ampliaban en nueva orientación el Derecho administrativo. A ello hay que agregar la importante serie de estudios monográficos originales, como el relativo a la «Centralización y regionalismo» y a la «Nueva descentralización por servicios», materia que desarrolló en discurso de apertura de año académico en Valladolid. Entre sus trabajos relacionados con la Administración local, pueden señalarse «La supresión de los consumos», «El impuesto y la reforma social», «Las Haciendas locales», «La autonomía y la municipalización», «El Estatuto municipal y la libertad de los Ayuntamientos».

Fué batallador incansable en su oposición al Estatuto catalán, al

que dedicó interesantes trabajos: «El problema catalán», «Las bases doctrinales del nacionalismo», «El nacionalismo catalán de Prat de la Riva», «El nacionalismo regionalista». Interesantes son los estudios «Un grito contra el Estatuto», «Treinta años de política anti-española». En orden al Derecho internacional, deben mencionarse «La política internacional de España», «Cervantes y el Derecho de gentes», «El problema de Marruecos», «Vázquez Menchaca y el Derecho de gentes», habiendo publicado un extenso trabajo referente a la Constitución de la República de 1931.

Royo Villanova era también un gran periodista. Lo acreditó en «El Norte de Castilla», que dirigió, y en el «Diario de Avisos de Zaragoza», y en sus colaboraciones en el «A B C» y «El Sol».

Fué Diputado a Cortes y Senador, habiendo sido nombrado Senador vitalicio, y más recientemente, Ministro.

Su influencia en el campo científico es digna de mención; su actuación política fué elogiada, y en las materias que cultiva más esta REVISTA, tuvo aportaciones muy valiosas y dignas de recuerdo y aplauso.

Descanse en paz el maestro, cuya pérdida ha sido muy sentida, hondamente lamentada.

