

## VI. BIBLIOGRAFIA

CASÁN TOBEÑAS (José): *Perspectivas filosófico-jurídicas del pensamiento contemporáneo y de la Ley fundamental española de 17 de mayo de 1958*. Discurso de apertura de los Tribunales del año judicial 1958-59. Madrid, 1958.

Numerosas son las disposiciones dictadas en el año judicial 1957-58, pero destaca para el Presidente del Tribunal Supremo la Ley de 24 de abril de 1958, de modificación del Código civil, que constituye un hito trascendente en la historia legislativa española, paso de avance en el reconocimiento de los valores personales y humanos del Derecho civil, al suponer ampliación de la capacidad y derechos de la mujer, reconocimiento de los vínculos familiares y amparo y protección de la infancia, a la que los azares de la vida han negado una familia.

Dedicase el primer capítulo a la exposición de los grandes sistemas modernos ideológico-jurídicos. Señala como intento reciente para la clasificación de las doctrinas jurídicas actuales el de los Profesores Marty y Raynaud, que en relación con el fundamento y fines del Derecho, diferencia en las posiciones doctrinales sobre génesis y fundamento del Derecho las doctrinas positivistas y las idealistas. En las primeras, el positivismo estatal y el sociológico; en la doctrina idealista, las teorías

racionalistas de Derecho natural y las de la intervención, o las de la irracionalidad; y en las tendencias, en cuanto al fin del contenido del Derecho, las individualistas, la concepción estatal y las concepciones intermedias.

Expone las doctrinas de subjetivismo jurídico, individualismo y concepciones afines, doctrinas en las que el Derecho objetivo aparece secundariamente, subjetivismo que no se ha consolidado. Refiérese al voluntarismo jurídico, cuyo esplendor ha sido corto, al individualismo y sus relaciones con el liberalismo y el anarquismo, significando el primero exaltación de libertades individuales, convirtiéndose en su posición extrema en el anarquismo; alude a los orígenes, desarrollo y decadencia del individualismo, que nace en los siglos XVII y XVIII, refiriéndose a la crisis del Estado moderno, que comienza en la mitad del siglo XIX, al personalizar y humanizar al estatismo, socialismo y concepciones afines, al positivismo estatista, al jurídico-sociológico, al socialismo o colectivismo estatista, al reformista socialismo actual, que ha evolucionado mucho y conserva muy poco de la ortodoxia marxista, al sindicalismo, que nació sin programa, y, en realidad, más de una doctrina es una táctica sujeta a limitaciones. En los sistemas políticos totalitarios hay que reservar etiqueta doctrinal para los regímenes en los cuales la pasión

humana queda disuelta en la sociedad, separándose de los católicos belgas, régimen totalitario y autoritario. Refiérese a los que quieren establecer diferencias importantes entre la concepción soviética y la fascista y nacional socialista; la primera, totalitarismo pleno y absoluto, con intervención del Estado en todas las manifestaciones de la vida. Con referencia a Cabral de Moncada, indica que en la primera década del actual siglo se produjo un alejamiento de lo abstracto en busca de lo concreto de la vida, estimando en el momento actual la filosofía del Derecho una tendencia de intereses de pluralismo armónico, de sintetismo y de superación de las grandes realidades, idealismo y realismo que habían agotado el pensamiento filosófico de épocas anteriores. En las escuelas intermedias señala el dirigismo, en que se busca, no la supresión de las clases, sino su coordinación, no la abolición del Estado, sino su reconstrucción con moldes nuevos, distinguiendo dos grandes grupos en ellas, el de las de tipo intervencionista y el de las de tipo asociacionista sindical o corporativo, no estimando siempre fácil la diferenciación de la dirección corporativista y sindicalista. Entre las escuelas que aspiran a superar la contradicción entre los ideales individuales y los sociales, asigna lugar destacado a los conceptos católicos que se han manifestado en dirección filosófico-jurídica con base objetiva y ética y dirección social, mencionando el Movimiento Social Católico, la Unión Internacional de Estudios Sociales de Malinas.

Pregúntase qué es lo contem-

poráneo, traza panorama de idea y tendencia dominante en el campo de la filosofía del Derecho y del Derecho privado, alude a la reacción contra el positivismo del siglo XIX, al punto de vista finalista o teleológico, al contrario del punto de vista social de la noción del Derecho, principio de relatividad de los derechos subjetivos, a la igualdad de las partes dentro de la relación jurídica de las escuelas colectivistas y la propiedad individual, abandonándose el considerarla como derecho ilimitado sustituido por orientaciones de sentido social, a la reacción contra el estativismo, al retroceso de la democracia, a la dignificación del trabajo.

Recuerda al examinar la ideología del Movimiento español, cómo hace ya años señalaba como principios suyos el sentido objetivo y ético del Derecho, el político y social del mismo, el humanismo o personalismo, cuestiones y tendencias universalistas, y un vitalismo antiformalista, citando como representantes del tradicionalismo español a Donoso Cortés, Balmes, Porras, Gil Robles, Vázquez de Mella, Minguijón, a los que puede asociarse Aparisi, Menéndez Pelayo, Maeztu y Pradera. Con referencia al fundador de la Falange, Primo de Rivera, indica que la revolución española se formula en función de la necesidad y del interés de la propia sociedad española, aludiendo a las unidades naturales de convivencia y representación política, Familia, Municipio y Sindicato, considerando al Movimiento como una de las instituciones más típicas del nuevo Estado español y más consustanciales con él, refiriéndose al Decreto de Unifica-

ción de 19 de abril de 1937, al señalar que Falange y Requetés se integraban en una sola entidad política. La España Nacional se coaligó en torno a dos ideas sensatas: defensa de la unidad católica e implantación de la justicia social, principios que contribuyeron mucho a obtener la victoria, siendo el Ejército español el que, ayudado por las Milicias, consiguió el triunfo definitivo. Examina las relaciones del Movimiento español con el régimen portugués, sosteniendo que las tendencias jurídicas hoy son bastante favorables a la admisión de los principios generales del Derecho, aludiendo al Profesor de Castro, a la tradición naturalista española, señalando como enseña Fraga que la jerarquía de las leyes y el ordenamiento positivo del Estado español está integrada por: leyes fundamentales, leyes constitucionales no fundamentales, leyes ordinarias aprobadas en Cortes y sometidas a referendum, leyes ordinarias aprobadas en Cortes, leyes de la Jefatura del Estado, decretos-leyes. Reconoce que hay principios generales del Derecho incorporados al ordenamiento jurídico. El texto de la nueva Ley fundamental da actualidad al problema del control jurisdiccional de las normas legales, estimando ser muy conforme a la lógica jurídica el atribuir a los Tribunales la misión de aplicar el Derecho, con la facultad de rehusar la aplicación de leyes anticonstitucionales.

Da por supuesto la Ley de principios fundamentales, la función de la justicia y la necesidad de ella, siendo la seguridad jurídica al lado de la justicia uno de los

finés del Derecho, seguridad que se traduce en los servicios e instituciones que integran el régimen llamado de seguridad social. Pregúntase si son antinómicas las nociones de justicia y seguridad, opinando que son diferentes, pero no antinómicas. La seguridad del Derecho no se puede lograr de un modo completo, y si se quiere encerrar en una noción sintética y compendiosa la seguridad del Derecho positivo, quizá ninguna sirva mejor que la antigua fórmula del bien común, y con buen acuerdo nuestras leyes fundamentales adoptan como criterio de valoración jurídica más destacada el del bien común, que aparece conjugado con el de empresa o entidad productora en el Fuero del Trabajo y en el Fuero de los españoles. Alúdese al arreglo doctrinal que en la Sociología y el Derecho tienen dos clases de vínculos sociales: la comunidad y la sociedad. La comunidad nacional, confiéndose a la nación, comunidad moral que enlaza simultáneamente y sucesivamente muchas generaciones hasta infundirlas un alma colectiva. Una nación representa unidad de destino en la historia. Idea clásica glosada por Donoso Cortés, fué traducida por José Antonio en la fórmula justa de la nación, unidad de destino en lo universal, fundándose la comunidad nacional en el hombre como portador de valores eternos, y en la familia como base de la vida social.

El genio universalista de España supo captar perfectamente la idea de comunidad internacional, que al entrar en el pensamiento de nuestros filósofos la organización de la comunidad internacional, es ciertamente uno de los

•  
más graves y acuciantes problemas con que tiene que enfrentarse el mundo de hoy, no debiendo perseguirse una unidad política absorbente, sino meramente integradora de estructura jerarquizada. La Ley fundamental de 1958 discrimina con acierto la idea de comunidad internacional en su sentido más amplio y la de sociedad internacional restringida como la formada por los países que integran la Hispanidad. En el estudio de las comunidades tiene lugar importante la política, el Estado contemplado como la forma más elevada de organización humana, apareciendo en la ideología política española el Estado y el pueblo, no como entidades antagónicas, sino como una misma e idéntica realidad, siendo la existencia del Estado inseparable de la de un orden jurídico, apareciendo como problema sustancial para la humanidad el de conciliar la libertad y el pueblo, teniendo gran juego en el Derecho público la idea de servicio, desenvuelta no sólo en la función de la actividad, sino también en la actividad de los particulares, refiriéndose a deberes de los gobernantes y deberes de los gobernados.

Al referirse a las notas características del Estado español, menciónase la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, perfilándose los rasgos de la estructura política española en Monarquía tradicional, católica, social y representativa.

Al tratar del régimen representativo, dícese que los dos grandes y opuestos sistemas de intereses son los llamados de representación inorgánica y de representación orgánica, condensándose el primero en la institución del su-

fragio universal, y, el segundo, basándose, no en la masa de individuos, sino en la organización social, en la concepción del pueblo como auténtica agrupación humana organizada. El Estado español aparece como social en sentido doble. Como Estado de Derecho, la limitación del Estado actual de Derecho, es una de las fundamentales ideas del Derecho público moderno.

Interesante es la referencia a la idea social y humana en el Derecho privado. La concepción anticomunista y antisocialista es la propia del Movimiento español, no cabiendo desligar la idea social de la idea del bien común. Achácase al Derecho en la época actual el haber deshumanizado la empresa, existiendo tendencia a considerar esta actual comunidad con vida propia independiente del patrimonio del empresario y la tendencia a admitir dentro de la comunidad de empresa la participación a personas distintas de los dueños del capital.

En el trazado de la ideología del Movimiento, no podía dejar de destacarse el sentido social del derecho de propiedad, incluso de la propiedad privada. El derecho de propiedad en las leyes fundamentales españolas sigue siendo un derecho subjetivo de carácter fijado y no una función pública ni un derecho función, pero no es un derecho absoluto, sino prerrogativa limitada y condicional pro finalidad social.

Examínase el principio jurídico de igualdad que sólo puede ser aconsejado en aspectos muy limitados, aunque el Estado y el Derecho han de aspirar a ella. Las leyes han de huir de distinciones arbitrarias. En el Derecho priva-

do, la igualdad requiere que se proteja a todos los individuos, y, la igualdad ante la ley, requiere unidad de jurisdicciones y prohibición de Tribunales extraordinarios.

En las conclusiones del discurso, dicese que el gran problema del Derecho es la tensión que puede darse entre la comunidad y el individuo, y nuestras leyes fundamentales recogen y concilian los principios éticos del Derecho, la tradición histórica nacional y el sentido social, y la vitalidad y la modernidad de las instituciones jurídicas y políticas. Alude al régimen portugués, indicando que no es obstáculo para la evolución y progreso de su Derecho el carácter tradicional asumido por el Estado español. Recuerda, como se ha dicho por Elías de Tejada, que ni se puede amar la tradición separándola del progreso, ni es posible el progreso renegando de la tradición, insistiendo en que no cabe dejar de lado las finalidades éticas y las esencias formales del Derecho.

En este nuevo trabajo del Presidente del Tribunal Supremo, revélanse una vez más sus intensos conocimientos en materia de filosofía del Derecho y de los sistemas jurídicos. Los discursos de estos últimos años en la sesión inaugural del año judicial, ofrecen reunidos una inmensa labor que facilitará a los demás el estudio de lo que el Derecho y los diversos regímenes jurídicos ofrecen. Castán Tobeñas ha venido prestando un gran servicio a la ciencia jurídica, ofreciendo en sus discursos una abundante y selecta bibliografía, tanto española como extranjera, que valora más la

tarea realizada por el insigne jurista.

J. G. M.

CLAVERO ARÉVALO (M. F.): *La inalienabilidad del dominio público*. Instituto «García Oviedo» de la Universidad de Sevilla, 1958, 134 págs.

Recuerda Clavero en la *Introducción* que pone a esta interesante obra, cómo Fernández de Velasco se lamentaba en 1942 de los pocos trabajos que sobre el dominio público se habían publicado en España. Tal afirmación puede decirse que han perdido actualmente su vigencia si a los trabajos de Ballbé, Alvarez-Gendín, García de Enterría y López Rodó, añadimos ahora éste de Clavero Arévalo.

Después de un primer capítulo dedicado al examen de los precedentes históricos de la institución y en el que quedan patentes las reservas que sugiere la afirmación doctrinal de que la teoría del dominio público es una pura creación francesa, pasa a examinar el problema del fundamento de la inalienabilidad. Pasa revista a las teorías que la consideran como una consecuencia de la naturaleza del dominio público, y de la propiedad colectiva, para concluir afirmando que tal fundamento se encuentra en la *afectación*, entendiéndose por ésta el destino a una función pública que se da a ciertos bienes de la Administración (pág. 48). Claro es que el autor se preocupa de precisar que la inalienabilidad no es la única garantía de la afectación, pues esta afirmación implicaría una verdad a medias. «La protección que la

inalienabilidad dispensa al destino de los bienes es peculiar y concreta, porque protege la afectación precisamente conservando la titularidad administrativa de los bienes» (pág. 50).

Se examina seguidamente la naturaleza jurídica de la regla de la inalienabilidad. En este punto, la tesis del autor se concreta en las siguientes palabras: «La inalienabilidad es tanto como la insusceptibilidad que tienen unos bienes, mientras sean de dominio público, para ser objeto de propiedad privada. Toda la extracomercialidad de que, a través de la Historia, han gozado las cosas públicas, se ha identificado casi siempre con la afirmación de la insusceptibilidad de propiedad privada» (pág. 57). En cambio, considera que dicha regla no es incompatible, a veces, con las transmisiones de dominio entre entes administrativos. En relación con este problema de la transmisión, el autor examina una serie de supuestos que ofrecen mayor problema por encontrarse en una zona limítrofe.

Una interesante cuestión que se plantea el profesor Clavero es la relativa a las consecuencias que derivan del artículo 6.º de la Ley de Contabilidad y Administración, que exige que la venta de los bienes del Estado sea en virtud de una ley. Como esta regla vale tanto para los bienes de dominio público, como para los patrimoniales, quiere decir que en relación con los primeros la inalienabilidad es doble; en primer lugar, porque la afectación la determina; en segundo lugar, porque la Administración necesita la autorización del Poder legislativo. No obstante, el fundamento es distinto en cada caso; por eso puede

afirmarse que «desafectado un bien de dominio público estatal, tampoco puede enajenarse administrativamente sin que exista previamente una ley que autorice la venta» (pág. 82). En materia local, la réplica de dicho artículo 6.º se encuentra en la necesidad de autorización del Ministerio de la Gobernación que pesa sobre los Municipios.

El problema de las afectaciones y desafectaciones *de hecho* merece también la atención del autor, que distingue la desafectación fáctica de la desafectación implícita.

El último capítulo se refiere a los efectos del incumplimiento de la regla de la inalienabilidad, es decir, el examen del valor jurídico de las enajenaciones que se realicen incumpléndola. Partiendo del artículo 1.271 del Código civil, Clavero llega a la conclusión de que estas enajenaciones son nulas, sin que el defecto se pueda subsanar mediante una desafectación posterior. Tratándose de una nulidad absoluta, la Administración puede recobrar los bienes vendidos en cualquier tiempo. El problema más grave se plantea cuando esta regla choca con la que protege la buena fe de los terceros que hayan inscrito en el Registro de la Propiedad. Siendo para Clavero estos bienes exceptuados de su inscripción en el Registro, llega a la conclusión de que los principios hipotecarios no prevalecen sobre la regla de la inalienabilidad.

La interesante obra de Clavero está escrita con gran claridad y precisión técnica, y las cuestiones que se abordan tienen una indudable trascendencia práctica, como dirigidas a resolver problemas que la vida real plantea con frecuen-

cia. A la aportación puramente doctrinal hay que añadir, por tanto, en esta ocasión, el valor que la monografía ofrece a los prácticos del Derecho.

F. GARRIDO FALLA

NOËL (G. M.): *Le Droit de l'Urbanisme*, Paris, 1957, 186 páginas.

Como explica el autor en la *Introducción* a su obra, la expansión progresiva del intervencionismo estatal no podía dejar de tener su particular reflejo en materia urbanística. El urbanismo, como arte de construir las ciudades, no podía ser dejado a la libre iniciativa de cada uno. Por lo que se refiere al Derecho francés, los precedentes se encuentran en el Edicto de Enrique IV, en el año 1607, que contiene un conjunto de prescripciones para defender las vías públicas contra las irrupciones de los propietarios colindantes (*Droit de la voirie*).

Sobre esta base se ha formado el fondo tradicional del Derecho urbanístico francés, fundamentalmente dirigido a los siguientes fines: en primer lugar, para la protección del dominio público; en segundo lugar, para la defensa de la higiene y la salud públicas, asegurando un control general de las cualidades sanitarias de las construcciones; finalmente, por un fin estético, para asegurar la belleza de las ciudades y respetar las riquezas arquitectónicas.

Durante un cierto tiempo, un Derecho del urbanismo montado sobre tales bases ha sido suficiente. Pero las dificultades han sur-

gido cuando las grandes migraciones a los centros urbanos y los problemas de la vivienda determinados por ambas guerras, no podían ser resueltos con las normas tradicionales. Surge así una codificación de esta legislación, sobre nuevas bases, que se lleva a cabo por la Ley de Urbanismo de 15 de junio de 1943, que concedió a los poderes públicos el derecho de intervenir en la utilización del suelo.

La experiencia adquirida con motivo de la aplicación de dicho texto legal ha conducido a una segunda codificación, que se ha producido por la Ley de 26 de julio de 1954. Junto al Derecho tradicional ha surgido, pues, el nuevo Derecho del urbanismo.

Sobre estas bases sistemáticas está montada la obra del profesor Noël. En la primera parte se hace un detallado análisis de las reglas tradicionales sobre el urbanismo: protección del dominio público, higiene (incluyendo establecimientos peligrosos, insalubres o incómodos; inmuebles en ruina, altura de los inmuebles...), estética y otras reglamentaciones (bosques, obras militares, energía eléctrica...).

En la segunda parte se examinan las nuevas reglas sobre el urbanismo, que constituyen obviamente, la parte del libro de más actualidad. Aquí se estudian, después de echar una rápida ojeada al Derecho comparado, las reglas relativas a las parcelaciones, planes y proyectos de urbanización, necesidad de permiso para toda clase de construcciones (que se convierte en una regla general del Derecho francés), posibilidades que se derivan de la Ley del Suelo de 6 de agosto de 1953 y, final-

mente, un examen de la orientación general de la política urbanística.

F. GARRIDO FALLA

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Crónica del VI Congreso Histórico Municipal Interamericano*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1959, 984 págs.

El Instituto de Estudios de Administración Local ha preparado y editado muy esmeradamente la *Crónica del VI Congreso Histórico Municipal Interamericano*.

Basta ver el índice de la nutrida publicación, para hacernos una idea de la importancia de esta Asamblea, singular tanto por el número y calidad de las Delegaciones asistentes, como por las Comunicaciones presentadas.

Es esta la primera vez que, por iniciativa del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional, radicado en La Habana, las actividades de la Organización se desplazaron a España para celebrar este Congreso, que desarrolló sus sesiones y actos en Madrid y Barcelona, durante la primera quincena de octubre de 1957.

El Congreso continúa la trayectoria de otras Asambleas celebradas en La Habana, Nueva Orleans, Puerto Rico, Buenos Aires y Mar del Plata y Ciudad Trujillo, a partir del año 1942, en todas las cuales germinó la semilla de la intermunicipalidad, es decir, de las relaciones e intercambios internacionales entre los Municipios, sin limitación de fronteras.

Estos Congresos responden a una iniciativa aprobada en la II Reunión Internacional del Caribe, celebrada en 1940, en la cual se recomendó a los Gobiernos de los países de dicha región celebrar una Asamblea, con ocasión del IX Centenario del Descubrimiento de América. Papel destacado en todo ello tuvo el ilustre y malogrado periodista cubano Ruy de Lugo-Viña.

La *Crónica* que comentamos se inicia con la relación de los señores que componen la Comisión de Honor, encabezada por Su Excelencia el Jefe del Estado español. Figuran en dicha Comisión, Ministros, Embajadores, el Alcalde de Madrid, el Director de la Real Academia de la Historia, el Rector de la Universidad de Madrid, el Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Director general de Administración Local, el Presidente de la Diputación de Madrid y los Directores del Instituto de Cultura Hispánica, del de Estudios de Administración Local y del Banco de Crédito Local de España.

A continuación se insertan el Reglamento y Programa de los actos y los nombres de los componentes de las veintiuna Delegaciones, por orden alfabético de éstas.

La sesión administrativa o preparatoria, tuvo lugar en el Instituto de Cultura Hispánica, así como la solemne sesión inaugural, presidida por el Excmo. señor Ministro de la Gobernación, y en la que el Secretario general del Congreso, Sr. García Hernández, expuso los antecedentes del mismo.

Se reproducen en su integridad



los textos literales de las Comunicaciones presentadas al Congreso, que constituyen una valiosa aportación al análisis de los problemas municipales, que tantos puntos de identidad presentan, con ligeras variantes circunstanciales, en todos los pueblos de cultura occidental.

Las Comisiones son las siguientes: 1.<sup>a</sup> Las Municipalidades hispano-portuguesas; su desarrollo hasta el siglo XVIII. 2.<sup>a</sup> El Municipio indígena. La organización municipal y los indígenas. 3.<sup>a</sup> Los Municipios hispano-portugueses de América en la Edad Moderna. 4.<sup>a</sup> Arte y arquitectura en las ciudades de América durante la Edad Moderna. 5.<sup>a</sup> Proyecciones históricas en el Municipio moderno. Evolución de la ciudad. Y por último, la Comisión 6.<sup>a</sup>, bajo la rúbrica Relaciones intermunicipales, y que fué constituida durante las sesiones del Congreso, pues no estaba prevista en el Reglamento.

El Relator de la primera de estas Comisiones dijo que, por su mismo enunciado, abarca gran parte del aspecto histórico del Congreso. Su tope en el siglo XVIII está perfectamente justificado. Para los Municipios peninsulares implica la transformación traída con la Monarquía borbónica; para los hispano-americanos, el gran reajuste administrativo del período de Carlos III; para los de una parte de los actuales Estados Unidos y Haití, la conmoción de la Independencia; para los brasileños, las reformas pombalianas.

A esta Comisión se presentaron siete Comunicaciones por los señores Arboleda, Argüello, Bens, Cruz, Sra. de Fraser, Lum-

breras y Rodríguez Casado, referentes al Cabildo de Popayán, al Municipio y su historia en Nicaragua, la infancia de La Habana, la evolución municipal de Belem (Pará), el desarrollo de San Agustín de La Florida, los Municipios hispano-portugueses hasta el siglo XV y las reformas provinciales en la España de Carlos III.

A la 2.<sup>a</sup> Comisión se presentaron once Comunicaciones por los Sres. Carmen Aguirre, Ardao, Cabrero, Rosaura Hernández, Ibarra, Rubio, Josefina Ruiz Traperó, María de la Concepción Sánchez del Corral y Tormo Sanz. Se estudian en ellas la demografía municipal de Nuevo Méjico hasta el siglo XVIII, los Municipios indígenas, las ciudades prehispánicas de México, sus juegos y deportes, las reducciones en el Río de la Plata, los Reglamentos municipales de las del Paraná y Uruguay y las reducciones franciscanas del siglo XVIII, así como sendos estudios sobre el Municipio de Mojos. Se propone una recomendación al Ayuntamiento de Madrid para que se erija aquí un monumento al conquistador de América.

Los Sres. Alcázar Olalla, Aragón, Garretón, Elsa Mercado, Mouchet, Omegna, Schwerert y Viana firman las Comunicaciones presentadas a la 3.<sup>a</sup> Comisión, y en ellas se analizan, conforme a la rúbrica general de la misma, diversos aspectos del Municipio hispano-portugués y del gobierno y la ciudad colonial. Algunos de estos trabajos se insertan íntegramente en portugués.

Ocho Comunicaciones se presentaron a la Comisión 4.<sup>a</sup>, referentes a San Juan de Puerto Rico,

Córdoba y Jujuy, México y, en general, lo referente a edificios, monumentos y plazas de valor histórico-artístico, formas arquitectónicas y desarrollo urbanístico.

A la 5.ª Comisión se presentaron cuatro Comunicaciones firmadas por María Consuelo Aguilar y los Sres. Aristide, Martínez Viadomonde, Sanz-Briones y Polaino. Se estudian en ellas aspectos históricos de la ciudad de México, Haití, el gobierno local norteamericano colonial y el Municipio burgalés en la Edad Media.

A la 6.ª Comisión, los señores Guerinoni y Luciani presentaron sendas Comunicaciones sobre Central Permanente Iberoamericana de Colaboración Municipal y Los Municipios panameños (Intermunicipalidad, Asociaciones de Municipios y Congresos de Municipios).

Se insertan también en esta Crónica hasta trece trabajos, que constituyen el Apéndice a las Comunicaciones, avalados con firmas tan prestigiosas como las de los Sres. Angulo, Carmona-Romay, Mouchet, Restrepo Canal y Julia Ulloa, entre otras.

Entre las mociones y recomendaciones es de destacar la presentada por el Sr. Ruiz del Castillo, para que sean expresamente invitados al primer Congreso que se celebre los Municipios homónimos, y para que se estimule el estudio de los motivos que hayan determinado, en cada caso, la adopción de nombre común y se proceda a una publicación con los datos que hayan determinado la adopción del nombre de los Municipios.

Las reuniones de las Comisio-

nes y las deliberaciones de las mismas se describen con brevedad, pues los conceptos fundamentales están recogidos íntegramente en las Comunicaciones presentadas.

Un capítulo especial se dedica a la solemne sesión en que Su Excelencia el Jefe del Estado clausuró el Congreso.

En otro capítulo se recogen las resoluciones y recomendaciones.

Termina esta Crónica con una amena referencia de los actos sociales celebrados en Madrid y Barcelona.

La pulcritud de esta publicación, que acredita el propósito de perpetuar efeméride tan memorable, constituye un nuevo exponente de la cálida aportación del Instituto de Estudios de Administración Local, y ha podido hacerse gracias a la subvención del Ayuntamiento de Madrid y a las aportaciones propia y del Instituto de Cultura Hispánica.

G. G.-L. A.

SELF (Peter): *Los problemas del crecimiento urbano y su tratamiento actual en la Gran Bretaña*. Traducción y prólogo de Manuel Pérez Olea. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, 285 págs.

De gran interés encontramos la aparición en nuestro idioma de la obra de Peter Self, cuya traducción, como el prólogo que la preceden, son debidos a Manuel Pérez Olea. La actualidad de los planes del Gran Madrid, Gran Barcelona, etc., así como el contenido de la Ley del Suelo, que indirectamente ha de contribuir

también a la solución de los problemas de las grandes urbes, acrecenta la lectura de la publicación reseñada, ya que Gran Bretaña, en cuanto a la planificación se refiere, cuenta con una larga tradición legislativa, y la génesis de ésta es digna de conocerse y divulgarse; de aquí el acierto del traductor.

En el mentado prólogo se recuerda que el problema de la planificación urbana es uno de los más constantes de la actualidad, así como las palabras de Lord Beveridge cuando éste enumera los cinco gigantes contra quienes ha de enfrentarse el Estado actual, el del bienestar social tiene buen cuidado de citar entre ellos al *Squalor*: la suciedad, la fealdad (en paridad de importancia con la pobreza), la enfermedad, el paro obrero y la ignorancia (citando como las «cuatro piedras» con que derribar este coloso, la utilización racional y planificada del suelo, el ordenamiento adecuado de los transportes, el uso del estilo arquitectónico propio a cada caso y la productividad máxima de la industria de la construcción). A las razones expuestas hay que agregar una: la de la existencia de un auténtico monstruo urbano insólito, el más gigantesco de los «modernos leviantes», con cuya descripción inicia su trabajo P. Self.

En el capítulo primero, titulado «Los leviantes modernos», hay una parte sociogeográfica en donde da cuenta de la población y distribución de la misma en Gran Bretaña. Muy elevada aquella, pero desigualmente repartida. En otro aspecto, el censo de 1951 puso de manifiesto la existencia de grandes agrupaciones (siete)

que definía como «una zona ininterrumpidamente urbanizada alrededor de un gran núcleo de población», dando lugar a que la agregación de ciudades sucediese a la ciudad aislada, consecuencia ello del industrialismo moderno, y extendiéndose a círculos más o menos concéntricos, denominándose a los primeros «viviendas estatales» y siguiéndole el suburbio por antonomasia.

Pero, esta agregación, que a veces absorbía a otros núcleos urbanos, hacía que la ciudad principal dominase una extensión variable de su círculo urbano, cuya amplitud era causa de males, como el hacinamiento y la expansión anárquica. El autor da cuenta del informe Barlow, de 1940, en la parte que interesa y en donde se encuentra una síntesis de toda la política urbanística inglesa de la postguerra, indicando con respecto a los modernos leviantes, la estrecha relación existente entre las condiciones de vida y los índices elevados de enfermedades y el mal estado sanitario. Entre otros males señala: la circulación, el empobrecimiento de la vida local y la desaparición de las relaciones interfamiliares.

En relación con los problemas que presentan los grandes núcleos urbanos, se pregunta, ¿es aconsejable y factible detener el crecimiento industrial y comercial de las grandes ciudades? A esto responde que hay que tener en cuenta las ventajas económicas reales y otros factores accidentales.

Aborda a continuación el autor los problemas y reacciones de las ciudades y estudia el del congestionamiento de las ciudades británicas y sobre lo que ello pue-

de hacerse. Hay demasiado tráfico por las calles, demasiados habitantes por casa y falta espacio —dice— para satisfacer las exigencias de las ciudades modernas, por lo que debe destacarse la importancia que tiene la utilización prudente y económica del suelo urbano.

Al tratar en esta parte de lo relativo al precio de la superpoblación con las observaciones y estudios realizados, sienta la siguiente consideración: «La noción misma de que la construcción por pisos es relativamente económica allí donde el suelo es caro, resulta engañosa. El ahorro de terreno, gracias a este tipo de vivienda, es mucho menor que el coste extra de construcción. Si en un acre de solar que cuesta diez mil libras se construyen cincuenta pisos en vez de veinte casas, el ahorro en solar por cada vivienda resulta ser de trescientas libras, muy inferior al exceso de gastos por edificación, que oscila entre 500 y 1.500 libras. Sólo en el caso de que el precio de los terrenos y la densidad de vivienda sean extraordinariamente elevados, puede resultar algo más barata la edificación propia, pero mucho antes de llegar a una situación similar, el plan de viviendas resultaría ya tan costoso que la construcción de parte de las mismas en terrenos más baratos supondría un ahorro de millones de libras».

A las medidas de dispersión, que suponen alivio del congestionamiento y la mejora de las condiciones de vida en el centro de las agrupaciones humanas, dedica el autor la tercera parte de su trabajo, en donde se manifiesta que el primer ensayo para delimitar un ámbito de dispersión, se

hizo bajo la forma de planes regionales, siendo los más conocidos los de la región londinense, el Proyecto para Midland, el del valle del Clyde, etc. Pero la propuesta más original de estos planes fué la de crear un número bastante elevado de nuevas ciudades, cristalizado en la Ley de nuevas ciudades, de 1946.

Seguidamente da cuenta de las vicisitudes del programa y comenta la Ley de desarrollo de las ciudades, de 1952.

Dentro de la sistemática utilizada por el autor, a continuación trata de las nuevas comunidades, que son: las satélites, las nuevas ciudades, y las ciudades expansionadas. En cuanto a las satélites, son directamente construídas por grandes poblaciones más allá de sus fronteras. Estas tienen como inconveniente: 1.º, la dificultad de ofrecer trabajo dentro de las mismas a sus habitantes y 2.º, la sujeción al dominio de la ciudad principal, que limita gravemente su desarrollo económico.

Por lo que afecta a las nuevas ciudades, ofrecen la ventaja de que sólo se conceden viviendas a quienes están empleados ya en la misma ciudad. Están basadas en una comunidad preexistente o su situación es tal, que pueden convertirse en el centro de la comarca circundante.

Las ciudades expansionadas comprenden aquellas que están siendo ensanchadas o van a serlo, según la Ley de 1952. En estos casos existe ya una ciudad previa que va a servir de núcleo para la comunidad. Hasta la fecha —dice— son escasas las ciudades en expansión alejadas de toda urbe.

Se examinan más adelante las repercusiones agrícolas del problema de la vivienda y los problemas de los desplazamientos de los centros de trabajo, así como las indemnizaciones y plusvalías.

Finalmente, destaca la diversidad de obstáculos con que han tropezado los proyectos planificadores y pone de relieve las tendencias que recogen en la memoria sobre la planificación de la región londinense redactada por el Instituto de Planificación Urbana, tendencias, que se resumen así: en primer término, la población está abandonando voluntariamente las zonas interiores superpobliadas a un ritmo más rápido que el previsto. En segundo término, el crecimiento de las zonas periféricas, dentro y alrededor del cinturón verde, es mucho mayor del que se preveía. En tercer lugar, las zonas más alejadas de la región crecen rápidamente como estaba previsto en el plano, pero su crecimiento se debe en parte a la inmigración de zonas externas a la región y, por último, la población total de este área sobrepasa ya las predicciones del plan y posiblemente seguirá aumentando aún más en el futuro ante el crecimiento continuo de las ofertas de trabajo.

En relación con lo anteriormente expuesto, existen tres tipos de medidas que las autoridades han de aplicar inevitablemente: la más importante, la de limitar el número de empleos en las grandes poblaciones, fomentando, en cambio, los puestos de trabajo en lugares más apropiados. En segundo lugar, el Poder público necesita dar nuevo vigor a su propósito ya formulado de concentrar el nuevo desarrollo en blo-

ques en vez de en puntos aislados, y en tercer término, las autoridades deberían aprovechar la oportunidad que supone la planificación, para satisfacer las exigencias de los medios modernos de transporte con antelación, en vez de procurar corregir los defectos con veinte años de retraso.

El conjunto de cuanto se trata en esta obra, ofrece una orientación, consecuencia de realidades, que deben ser leídas y tenidas en cuenta para eliminar en nuestra planificación problemas análogos a los que pudieron presentarse en la Gran Bretaña.

S. SANFULGENCIO NIETO

BULLÓN RAMÍREZ (Antonio): *La población municipal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1959, 201 págs.

El Instituto de Estudios de Administración Local acaba de editar la obra del Secretario de Primera categoría y Dr. en Derecho don Antonio Bullón Ramírez. Se trata de un estudio sobre evolución histórica de la población municipal, con profundo análisis, y efectos de la población, en la legislación vigente.

La obra que comentamos aparece dividida en tres partes y ocho capítulos.

La primera parte comprende los dos primeros capítulos, en los que se estudia la población como elemento integrante del Municipio, y la población municipal en su aspecto jurídico. Se destaca en el primer capítulo que la población, como elemento integrante del Municipio, tiene para éste mayor interés aún que para el

Estado, puesto que la Administración municipal está en su actuación más cercana a aquellos a quienes se dirige su actividad y su unión con sus necesidades, por razones de convivencia, es más íntima, más conocida, más sentida. Como ejemplo de esta afirmación se destacan los múltiples efectos legales que la simple cifra de población tiene sin salir de la Ley de Régimen local y sus Reglamentos, detallándose los mismos por materias, todas interesantes para la Administración local, con cita de los correspondientes preceptos.

Al estudiar la población en su aspecto jurídico, se parte de la base de considerar la adscripción forzosa que el artículo 50 de la Ley de Régimen local hace de todo español o extranjero residente en territorio nacional a un Municipio, como causa de un verdadero «status» jurídico-administrativo, por influir tal adscripción en la cualidad jurídica del individuo como miembro de una comunidad, en su capacidad de obrar y también en su economía privada. Este «status» tiene una doble dirección o sentido: el general, producido por la mera adscripción, y el especial de cada una de las categorías en que se clasifica al individuo una vez adscrito al Municipio. El primer sentido engendra la vecindad en sentido lato, que abarca a las tres categorías de la población; el segundo tiene como fundamento de las tres categorías, los tres «status» del Derecho civil: «familiae», «sui juris» y «alieni juris». Se examinan también en este aspecto la complejidad de las relaciones del Municipio con sus administrados, mayor que la del Derecho civil,

y se distingue la vecindad de conceptos afines, tales como el domicilio, la vecindad civil, la naturalización indirecta y la cuasivecindad o beneficio de vecindad, conceptos que no siempre se han precisado con claridad por la doctrina y la legislación.

La segunda parte del interesante libro de Bullón Ramírez está dedicado al estudio de la evolución jurídica de las clasificaciones de la población vecinal, y abarca los capítulos tercero, cuarto y quinto, en los que se estudia dicha evolución en los Fueros municipales y antiguas Ordenanzas, en los cuerpos de legislación general, como Las Partidas y la Novísima Recopilación, en las Constituciones y leyes municipales del siglo xix y en la legislación municipal del siglo xx. Son destacables en este aspecto las conclusiones a que llega Bullón Ramírez respecto a las bases de la tradición jurídica española en sus líneas generales, hasta la Ley municipal de 1856 —como demuestra con una interesante nota en que se transcribe el debate parlamentario de esta Ley— y su derogación por la Ley municipal de 1870, debido a la enmienda del señor Benot, que dió al traste con una tradición multiseccular. También es destacable la inadaptación de los conceptos de la población municipal de la enmienda Benot, a un efecto tan interesante como el del aprovechamiento de los bienes comunales, que ha motivado sucesivas modificaciones de los preceptos legales, en 1930 y en 1948, dando lugar a un curioso ejemplo de una costumbre jurídico-administrativa *contra legem*, que, conservada por imperio de la realidad, ha termi-

nado por derogar la ley que pretendió acabar con ella.

Finalmente, la parte tercera de la obra de Bullón Ramírez, se dedica al estudio de la población municipal en la legislación vigente, y comprende los capítulos sexto, séptimo y octavo. En ellos se hace un resumen de la política local del nuevo Estado hasta la promulgación de la Ley de Régimen local y sus Reglamentos, se analizan los conceptos legales de la población municipal en estas disposiciones, comparándolos con los de la legislación anterior, y anotándose con jurisprudencia sobre unos y otros.

El Padrón de habitantes es objeto de un capítulo especial, en el que se examina el carácter constitutivo de la inscripción padronal tanto en nuestra tradición jurídica como en la legislación vigente; se estudian las modificaciones por ésta introducidas en dicho documento y sus relaciones con el Registro general de la población, creado por la Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945 (artículo 12), y con el Registro civil, defendiéndose la necesidad de coordinar estos documentos para una mejor organización administrativa y control de la población, lo que puede llevarse a efecto integrándolos en la Administración municipal, sin perjuicio de seguir dependiendo, en sus directrices y control, de las Direcciones Generales de Justicia y de Estadística, evitándose muchas molestias a los administrados y lográndose una mayor rapidez y eficacia administrativas, suprimiendo trámites inútiles, que se detallan, con ahorro de tiempo y dinero.

En el último capítulo se estudian los efectos legales de las cla-

sificaciones de la población municipal en el orden político, administrativo, fiscal, civil y procesal, siempre con citas de los correspondientes preceptos, y de manera especial la influencia de la inscripción padronal para fijar el domicilio.

Finalmente queremos destacar que el libro de Bullón Ramírez inserta una importante nota bibliográfica. Evidentemente se trata de una excepcional publicación para el estudio de la población y sus problemas.

D. P.

CAPELLA (Miguel) y MATILLA TASCÓN (Antonio): *Los Cinco Gremios Mayores de Madrid* Madrid, 1957, XI + 603 págs. + 3 hoj.

Este completísimo libro, prologado por el Exmo. Sr. D. Ramón de Carande, estudia la actuación, expansión y actividad de los Cinco Gremios Mayores no sólo en Madrid, sino en España y Europa de Ultramar, y va acompañado de una serie de documentos inéditos, íntimamente relacionados con dichos estudios, y unos índices (onomástico y topográfico), que completan la obra, juntamente con una bibliografía muy detallada de todas las cuestiones tratadas, pero expuesto con tal sencillez que, a pesar de la abundancia de datos, resulta de una claridad meridiana.

Los Cinco Gremios Mayores fueron los constituídos por joyeros, merceros, sederos, pañeros y lenceros, y su constitución orgánica, en el siglo XVII, la justifican los Sres. Capella y Matilla por la

decadencia de nuestro comercio, siendo el origen inmediato la competencia comercial. En una Cédula Real de 23 de enero de 1686 se dictaron las primeras Ordenanzas, delimitando las demarcaciones de cada uno, no obstante lo cual hubo necesidad de ir dando disposiciones nuevas, hasta llegar a la Real Cédula de 19 de septiembre de 1783, por la que se aprobaban unas Ordenanzas que seguían conservando, en términos generales, el mismo espíritu de las anteriores.

Más tarde, en el siglo XVIII, surgen las Compañías de Comercio, creadas muchas de ellas por individuos de los Cinco Gremios, de las cuales, la más importante es la Compañía General y de Comercio de los Cinco Gremios Mayores de Madrid, constituida en 1763. Estas Compañías, tras arrastrar una vida difícil, acabaron por fracasar, a pesar de las ayudas que obtuvieron por parte de los Reyes, que veían en ellas como escuela de preparación de gentes para dirigir los grandes negocios.

A continuación, se expone la evolución histórica de los Cinco Gremios de España, su actividad y vicisitudes por las que atraviesan; las relaciones con la Hacienda Real y las diversas fábricas creadas para la mejora de la industria textil, extendiendo su estudio al de diversas factorías europeas y de Ultramar.

Las causas que provocaron la liquidación de los Cinco Gremios Mayores fueron, por una parte, de tipo económico y político, y por otra, porque les faltaba el suficiente dinamismo para mantenerse siempre en primera línea. Y se forman Comisiones liquidadoras y Juntas generales, hasta su to-

tal extinción en el momento que se constituye la Compañía Fabril de los Cinco Gremios, cuyo objeto principal era la fabricación de tejidos de lana, seda, algodón y lino, y su expedición, a pie de fábrica, en cualquier plaza.

Obra muy estimable por el esfuerzo que debe haber supuesto su redacción, ya que sus autores no dejan cabos sueltos, constituye una aportación interesantísima para el mejor conocimiento de la historia económica de nuestra Capital.

VICENTE SÁNCHEZ

SANTOS JALÓN (L. de los), BARRIO PÉREZ (M. del) y ALCAIDE INCHAUSTI (Julio): *Las carreteras en España*. Madrid, 1958, 77 páginas.

Partiendo de la realidad que supone el incremento del tráfico rodado por nuestras carreteras, este trabajo tiene por objeto aportar elementos de estudio en favor de un mejor acondicionamiento de las carreteras españolas, así como a la mejora general de nuestra red viaria.

Para obtener estos propósitos, los autores, en una parte general, tratan de la función económica y social del transporte y de su importancia y característica, examinando, posteriormente, en una parte especial, los antecedentes históricos y, además de los planes generales, lo relativo a su ordenación y régimen administrativo.

Seguidamente dan cuenta de cuanto afecta a la circulación y el transporte por carretera en España, y destacan la importancia económica que ello supone, trazando un paralelismo entre renta y gra-



do de motorización, siendo lo que ofrece más relieve y originalidad la parte dedicada a los planes de obras e inversiones, para lo cual, los autores ofrecen como soluciones cuatro planes con sus cuadros de financiación, realizables en períodos de tiempo diferentes.

Por último, dan cuenta también de los llamados «Fondos especiales de Carretera» y de los resultados obtenidos en el extranjero.

Diversos cuadros estadísticos y gráficos se intercalan en el texto, ampliatorios de los estudios realizados, todos ellos de interés, y de los cuales pueden tomarse ideas para las futuras realizaciones que puede llevar a cargo el Poder público.

S. SANFULGENCIO NIETO

MEDEIROS SILVA (Carlos): *Reforma administrativa do Brasil*. Río de Janeiro, 1958. Departamento de Imprenta Nacional. 33 págs.

El problema de la reforma de la Administración es fenómeno común en casi todos los países. Brasil también siente esta necesidad, y los especialistas en la materia, con sus obras y sus trabajos, contribuyen a ello, más o menos directamente.

El Departamento Administrativo del Servicio Público, divulga en este folleto el trabajo presentado por el autor al pasado Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, el cual se da a conocer en portugués, español e inglés.

La aportación del señor Medeiros expone el régimen admi-

nistrativo de su país, basado en el sistema federativo y gobierno presidencial, cuya organización debe atender a las finalidades que le atribuye la Constitución. Detalla, seguidamente, los órganos de dicha organización, y a continuación resume el anteproyecto de reforma de la Administración federal elaborado por el Presidente de la República en 1952, cuyas notas más destacadas se refieren al Presidente y los Ministros; descentralización; simplificación de los actos de la Administración federal y reforma de la máquina administrativa.

Termina este trabajo con la esperanza de que durante la actual legislatura se lleve a cabo la reforma propuesta.

S. SANFULGENCIO NIETO

NULES LEAL (Victor): *Três ensaios de administração*. Río de Janeiro, 1958. Departamento Administrativo del Servicio Público e Instituto Brasileño de Ciencias Administrativas. 97 páginas.

Editado por la Sección de Publicaciones del Servicio de Documentación del D. A. S. P., y siguiendo la trayectoria propuesta por el citado Servicio, se dan a conocer en esta obra tres trabajos del autor referenciado, los cuales constituyen otras tantas conferencias pronunciadas por el señor Nules.

La primera de ellas se titula «Algunos problemas municipales frente a la Constitución», en la que pone de manifiesto, interpretando el citado texto, las dudas

y dificultades que en la práctica van surgiendo.

Tras una breve exposición sobre la naturaleza histórica de los Municipios, señala algunos aspectos en donde se ponen de relieve esas dudas y dificultades. A este respecto, menciona lo que ocurre en cuanto a la organización del Municipio. La Constitución —dice— mantiene el sistema tradicional: una Cámara electiva y un Prefecto, titular del poder ejecutivo, también por elección. Frente a esta realidad jurídica, destaca la realidad práctica.

Otro aspecto que señala es el problema relacionado con la organización municipal, y que constituye una reivindicación municipalista expuesta en el I Congreso Brasileño, así como cuanto atañe a la incompatibilidad en el ejercicio de la función electiva local con el ejercicio simultáneo de otras funciones públicas.

Expone, igualmente, como problema bastante complejo, el de la competencia de los Municipios, terminando esta aportación con algunas consideraciones sobre las materias tratadas.

El segundo ensayo, «La división de poderes en el cuadro político de la burguesía», se inicia con unas consideraciones filosóficas acerca de las construcciones

políticas, y después de detenerse en el carácter instrumental de la división de poderes, señala los principios fundamentales del ideario político del tercer estado, la situación de la burguesía, y las preocupaciones de las reivindicaciones populares, haciendo notar la evolución de la sociedad burguesa y las ventajas de un sistema en que haya división de poderes y en que, con nuevas técnicas, queden protegidas las libertades humanas.

El tercero y último ensayo lleva por título «Ley y Reglamento», y en él trata de la competencia legislativa en la Constitución de 1937, para abordar, seguidamente, lo relativo a un régimen de legalidad, de Estado de Derecho, en el que tanto los ciudadanos como el Poder público esté condicionado por normas generales preexistentes.

Apoyándose en la doctrina científica, señala las diferencias entre Ley y Reglamento e indica cual debe ser la materia a que una y otra norma pueden comprender, teniendo en cuenta, en esta parte, la realidad jurídica brasileña, con respecto a la cual, deduce unas conclusiones que sintetizan el pensamiento del autor en esta materia.

S. SANFULGENCIO NIETO

## VII. REVISTA DE REVISTAS

### a) ESPAÑA:

#### a') REVISTAS DE REGIMEN LOCAL

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

Madrid.

Febrero 1959

Núm. 170

SIMÓN TOBALINA, J. L. DE: *El nuevo Estatuto de los Gobernadores civiles.*

El trabajo del profesor de este Instituto, Sr. Simón Tobalina, es un completo comentario al Decreto de 10 de octubre de 1958. A juicio de Tobalina este Decreto ha venido impuesto por la necesidad de un tratamiento unitario y orgánico que establezca con precisión la esfera de competencia de los Gobernadores civiles. También a juicio del autor el nuevo Decreto constituye un verdadero Estatuto de los Gobernadores civiles, que aspira a vigorizar sus funciones como representación viva del Gobierno y máximos responsables de la coordinación de las distintas ramas y actividades de la Administración pública en cada provincia. No se limita a una mera ordenación y vitalización de las normas vigentes, sino que también inicia nuevas orientaciones, alguna tan trascendental como la de admitir la posible creación de Gobernadores generales, Subgobernadores y Delegados del Gobierno.

Como órgano deliberante de colaboración inmediata con los Gobernadores civiles, las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, sin perder ninguna de las atribuciones inherentes a su importante misión en orden a la cooperación a los Servicios municipales, amplían considerablemente el radio de su cometido.

Se analiza luego con minuciosidad lo relativo al nombramiento de Gobernadores (destacando que la nueva disposición apunta una orientación profesional, pues disminuye el campo de nombramiento discrecional), exposición de sus deberes y atribuciones y, en especial, todo lo relacionado con la Ley de Régimen local. El trabajo de Simón Tobalina califica de extraordinaria importancia el nuevo cauce legal que el Decreto de 10 de octubre de 1958 abre para el nombramiento de Gobernadores generales con jurisdicción en varias provincias, así como también destaca la facultad que se otorga al Gobierno de nombrar Subgobernadores dependientes de los respectivos Gobernadores, con las funciones que éstos les señalen. El artículo que glosamos termina estudiando la intervención de los Gobernadores civiles en las Comisiones provinciales de Servicios técnicos.

Marzo 1959

Núm. 171

SERRANO VENTURA, J.: *Nueva política del suelo.*

A juicio de José Serrano Ventura, la nueva Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 ha venido, entre otras cosas, a cortar la anarquía que existía en el urbanismo hasta la publicación de este precepto legal y a crear una metódica organización legislativa con una técnica perfecta que somete a criterios de eficacia el planeamiento de las ciudades, orientando su expansión y crecimiento. Se pone también de relieve por el autor del artículo, que uno de los postulados fundamentales de la Ley del Suelo consiste en regular el mercado de terrenos para el sometimiento a los fines de la edificación, mediante la creación del Patrimonio municipal del Suelo, pero se destaca también que el problema no es sólo del urbanista, llegando a obtener la consecuencia de que el planeamiento urbanístico constituye un

conjunto de técnicas en colaboración estrecha, aplicadas a la preparación y ejecución de los planes, de tal forma, que ninguna de las que aporten conocimientos científicos o datos estimables para la mejor ordenación de la ciudad deban desecharse. El ingeniero, el arquitecto, el médico, el jurista, el sociólogo y el financiero, deben aportar sus iniciativas para el mayor éxito o perfección de los planes.

Por último, el artículo termina del modo siguiente: «Es de desear que los Ayuntamientos se percaten del relieve público de la reforma, mediten sobre su eficacia y utilicen el arma que el legislador puso en sus manos para el mejoramiento y progreso de sus respectivas ciudades, de las cuales pueden ser los entes locales los artifices de una obra de trascendencia social que con orgullo se pueda transmitir a las generaciones sucesivas.

### Revista Moderna de Administración Local

Barcelona.

Enero 1959

Núm. 573

SUBIRACHS RICART, I.: *Aspectos de la Ley del Suelo.*

El trabajo que encabeza estas líneas fija principalmente su atención en dos extremos de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956: sistemas de actuación por efecto de la ejecución de los planes de urbanismo y las parcelaciones y reparcelaciones. El primer aspecto significa una glosa de los artículos 113 a 130 del expresado precepto legal, y el segundo a los artículos 77 al 84.

Con respecto a los sistemas de actuación, Subirachs Ricart pone de relieve que, con arreglo a la Ley, una vez aprobados los planos y proyectos de urbanización se disponen los diversos sistemas de actuación para ejecutar las obras concretadas en cada uno de los proyectos. Los sistemas son: Cooperación, Expropiación, Compensación y Cesión de viales. Afirma Subirachs Ricart que como norma general determina el artículo 114 que los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la

misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras del modo y en la proporción establecidos al regular cada uno de los sistemas. Esta norma general queda subordinada, o mejor, puntualizada en cada uno de los cuatro sistemas.

Acto seguido y con profusión de detalles, estudia los cuatro sistemas de actuación, destacando las ventajas e inconvenientes que tiene, tanto para la Administración municipal como para los propietarios.

Se analiza luego el sistema de parcelaciones y reparcelaciones, comentando con detenimiento los artículos correspondientes de la Ley, poniendo de manifiesto que, a su juicio, existe en realidad alguna discrepancia entre los artículos 79 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, y el 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, sosteniendo la opinión de que debe prevalecer lo establecido por la Ley del Suelo, no sólo porque esta es de fecha posterior, sino porque, además, tiene rango superior al Reglamento de Servicios.

### b) REVISTAS JURIDICAS, POLITICAS, SOCIOLOGICAS Y FINANCIERAS

#### Documentación Administrativa

Madrid.

Diciembre 1958

Núm. 12

CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *Selección de funcionarios del «Civil Service» británico, págs. 5 a 14.*

Dentro de los temas de difusión que esta revista viene realizando, y relativos a las reformas administrativas realizadas en otros países y también en nuestra Patria, el autor trata en este trabajo de la selección de los funcionarios administrativos, a quienes se les exige título universitario para ocupar las más elevadas categorías.

Si se tienen en cuenta que, según los últimos datos, el número de funcionarios es de 675.000, de los cuales 3.000 pertenecen a la «Administrative Class», es

decir, a la categoría superior, el sistema británico que se da a conocer, se fundamenta en los siguientes principios: 1.º) Profesionalizar a los Tribunales de oposiciones; 2.º) Desprofesionalizar a los opositores; 3.º) Paliar las injusticias; 4.º) La oposición debe ser para cubrir plazas reales de administradores y no plazas nominales de escalafón; y, 5.º) El opositor presta un servicio público al país cuando oposita. Los principios anteriores no son los más típicos y característicos, pero como material de que puede aprovecharse algo, el autor los analiza.

Aborda después los requisitos que deben reunir los opositores y, a tal efecto, habla de la edad, nacionalidad, títulos, y las recomendaciones, indicando que todo intento por parte de los candidatos de apoyar su selección a través de miembros del Parlamento u otras personas influyentes, produce su automática descalificación.

Seguidamente se refiere a las modalidades que ofrecen los exámenes, muy distintos de los de España, pero con la ventaja de que no hay que preparar de antemano ningún cuestionario, terminando esta aportación con la exposición de las condiciones de trabajo para los que han sido seleccionados.

De cuanto se expone se deduce que en España todo se centra para garantizar la objetividad frente a las injusticias, en tanto que en Gran Bretaña todo tiende a garantizar la efectividad.

Algunas de las indicaciones que se hacen del método inglés pudieran ser aplicables en España, aunque otras no dieran resultado, pero de la conjunción de unos métodos y otros pudiera adoptarse un sistema menos agotador que el que hay establecido.

S. S. N.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La notificación de los actos administrativos*, páginas 15 a 24.

Continuando el autor con el examen de los problemas más destacados que suscita la Ley de Procedimiento, en el trabajo que ahora da a conocer trata de los actos de comunicación; es decir, de aquellos que tienden a poner en conocimiento de alguien un dato determinado. Estudia en este respecto la naturaleza de la notificación y su funda-

mento, al mismo tiempo que enumera los requisitos subjetivos y objetivos del acto comunicatorio.

Por último, trata de los efectos normales y anormales, consecuencia esto de cuando una notificación no reúne los requisitos exigidos por la Ley. Sin embargo, destaca los supuestos de subsanación establecidos en la nueva Ley y aún cuando la notificación sea defectuosa, producirá sus efectos normales, casos, éstos, que expone.

S. S. N.

CARRASCO BELINCHÓN, Julián: *El Estatuto de Clases pasivas y la Seguridad social del funcionario público*, páginas 25 a 30.

En la vida político social se ha dado un curioso fenómeno: Antes los trabajadores aspiraban a una situación, si no análoga a la de los funcionarios, al menos pretendían unas garantías en cuanto a su vida activa y después de la vida de trabajo, que en los momentos actuales son ya una realidad, con las consiguientes ventajas económicas. Ahora los funcionarios públicos desean que se mejoren sus situaciones y que muchas de las instituciones surgidas en el mundo laboral les sean aplicables.

Una prueba de esta aspiración la constituye este trabajo, donde el autor tiene en cuenta el Estatuto de Clases pasivas, el cual, si cuando se promulgó supuso un gran avance, en la actualidad está sobrepasado por las circunstancias y la realidad de la vida económica. Pone de manifiesto la situación actual de los funcionarios públicos y los deseos de los mismos, comparando el sistema de Seguridad social y las medidas de protección de los funcionarios, para sentar unas conclusiones que resumen las soluciones posibles a los problemas que tienen planteados.

S. S. N.

Enero 1959

Núm. 13

CARRO, Antonio: *La organización de la Administración española y el artículo 35 de la Ley de Procedimiento administrativo*, págs. 5 a 14.

La promulgación de la Ley de Procedimiento administrativo ha venido a

plantear con su artículo 35 un difícil problema de interpretación. Su contenido que indica «en los Departamentos civiles y organismos autónomos, las tareas de carácter predominantemente burocrático habrán de ser desempeñados exclusivamente por funcionarios técnicos administrativos y auxiliares administrativos. Los demás técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad», ha sido traducido de un modo acomodaticio o considerado como un privilegio.

Teniendo en cuenta que lo que se señala en el mismo es un criterio de orientación para la reordenación de la Administración española, el autor recoge las opiniones hasta ahora vertidas sobre el citado artículo, y afirma que pueden distinguirse las funciones administrativas generales de mando y gestión de las diversas funciones administrativas de especialidad funcional, y se decide por una solución *iuris tantum*, en caso de duda, en favor de la función burocrática, que identifica con la función administrativa, basándose en que basta que predomine lo burocrático para que aquél carácter prive sobre lo técnico o facultativo.

SANABRIA, Francisco: *La Administración y el público*, págs. 15 a 22.

En relación también con la Ley de Procedimiento administrativo, el autor aborda el problema de la disociación entre la Administración y el público, cuyas causas proceden, ora del modo de ser de la burocracia, bien hechos inmediatamente referibles a la estructura de la Administración o derivadas de actitudes, no siempre justificadas, del público mismo.

Analiza seguidamente los motivos de las mentadas causas, y como posibles remedios señala la formación del funcionario, más respeto por el interés público, la aplicación a la Administración de las técnicas de organización y las relaciones públicas.

Febrero 1959

Núm. 14

RUIZ BENÍTEZ DE LUGO, Ricardo: *De cara a los Estatutos de funcionarios*, págs. 5 a 12.

Ante el problema real de los funcionarios públicos y el de los organismos

autónomos, el autor recuerda la norma legal en la que se disponía que para antes de septiembre del año en curso debe estar terminado un anteproyecto de Estatuto de funcionarios de organismos autónomos. A tal efecto, además de resaltar la trascendencia de este futuro Estatuto como el actualmente en vigor, del que trata también de parte de su contenido, expone algunas ideas que deben presidir la reforma del régimen de funcionarios, tanto de la Administración central como de los organismos autónomos, a pesar de que pudiera ocurrir que dentro del Estatuto general de funcionarios se recogiese el de los mentados organismo, por ser todos ellos servidores del bien común.

Termina indicando que muy probablemente la visión por prismas particulares y de necesidades inmediatas haga difícil cualquier legislación sobre funcionarios, pero es incuestionable que cuanto más se demore el emprender un camino, más lejos estará la meta a lograr.

SIGUÁN, Miguel: *Las relaciones humanas y la nueva Ley de Procedimiento administrativo*, págs. 13 a 20.

Sobre las relaciones humanas se ha escrito y hablado mucho desde época relativamente reciente. Aparte de las acepciones vulgares que el autor consigna en este trabajo, indica que las citadas relaciones humanas se apoyan en una base rigurosamente científica: los estudios de la psicología y de la sociología sobre el comportamiento de los individuos y de los grupos de trabajo. Si el estudio de las repetidas relaciones humanas es, a nuestro criterio, producto de una importación, toda vez que antes de hablarse de la misma las relaciones se fundamentan en principios de la moral derivados de nuestras creencias religiosas, el concepto que en la actualidad priva, no es ni más ni menos que la interpretación laica de la moral cristiana.

Centrándonos al examen de este trabajo, todo él se reduce a encontrar en la técnica de estas relaciones el medio que evite que el funcionario se considere como un mero engranaje del complejo administrativo, toda vez que la complejidad de las administraciones han llegado a deshumanizar la vida de los funcionarios.

DESANTES, J. M.: *La reorganización de la Administración central italiana*, páginas 21 a 28.

Se da cuenta en este trabajo de la estructura y contenido del Proyecto de Ley de reforma de la Administración central italiana, destacando aquellos aspectos de más relevancia, como son los relativos a la competencia del Consejo de Ministros y de su Presidente, de los Comités permanentes de Ministros, así como de la ordenación de la Presidencia y demás Ministerios, observándose los diversos puntos de contacto entre el citado proyecto y nuestras leyes sobre Régimen jurídico y de Procedimiento administrativo.

GONZÁLEZ BERENGUER, José Luis: *La Ley de Procedimiento administrativo y su aplicación a las Corporaciones locales*, págs. 29 a 38.

En este interesante trabajo el autor estima que algunas normas de la Ley de Procedimiento son aplicables a la Administración local, por referirse a materias no reguladas en esta esfera.

S. S. N.

## Fomento Social

Madrid.

Enero-marzo 1959.

Núm. 53.

BRUGAROLA, Martín: *Relaciones de la familia con la sociedad*, págs. 13 a 24.

El reciente eco del I Congreso Nacional de la Familia y la vinculación de ésta en el territorio de un Municipio, actualiza el trabajo del P. Brugarola, del que damos cuenta, y en donde señala que la familia como origen de la sociedad se fundamenta en que según la tesis tradicional, inquebrantablemente demostrada por las encuestas sociológicas más serias, fué la primera sociedad que apareció sobre la tierra de donde salió la sociedad civil, principio que va en contra de aquellas teorías de que la familia ha sido creada por la gran sociedad.

Al estudiar la familia como célula de la sociedad, destacamos de entre sus consideraciones su afirmación de que no negamos que el Estado sea una sociedad

de familias más que una sociedad de ciudadanos. Pero la familia —dice— tiene sus fines y sus funciones propias que no pueden ser suplidas todas por el Estado, aunque éste debe ayudarla a realizarlas. No es el Estado una familia multiplicada, ni la familia es un Estado en miniatura, pues hay en la familia funciones que no han sido transferidas al Estado y que continúan siendo ejercidas por ella bajo la responsabilidad de sus propias leyes. La familia está en el Estado, el cual ha de procurar el bien común de todas las familias; pero también está al lado del Estado como una institución y un poder de otro orden. Si la familia ha de respetar las justas leyes del Estado, el Estado ha de respetar las leyes legítimas de la familia, porque el Estado no es pura y simplemente una confederación de familias.

Se refiere después a los valores sociales de la familia y manifiesta que su valor incomparable consiste esencialmente en que, gracias a las tradiciones morales y religiosas de las que es guardiana por excelencia, gracias a las virtudes domésticas que se adquieren en el hogar, ella da a la sociedad, con las células orgánicas de que ésta se forma, las fuerzas espirituales, el alma viva de que tiene necesidad para vivir y prosperar.

Trae a este trabajo algunos textos pontificios, y termina abordando el problema de la evolución de la influencia de la sociedad sobre la familia.

S. S. N.

## Foro Gallego

La Coruña.

Enero-febrero 1959.

Núm. 111.

MIGUEL Y ALONSO, Carlos: *El nuevo proceso administrativo*, págs. 3 a 17.

Un nuevo estudio sobre la vigente Ley de Procedimiento administrativo se ofrece a los interesados en la materia administrativa y procesal, en donde el autor, tras una breve introducción, pasa a los antecedentes de la reforma, pero más que a la reforma en sí, lo que hace es enumerar —brevemente— los precedentes legislativos a partir del año 1812, señalando las características del régimen contencioso en las últimas normas que estuvieron en vigor.

En orden a la jurisdicción contencioso-administrativa, manifiesta que tal y como aparece regulada, se nos ofrece como una especie de la genérica función jurisdiccional, al mismo tiempo que señala algunas de las características de esta jurisdicción contenciosa, para detenerse, posteriormente, en las notas del proceso administrativo. A este respecto, primeramente trata del objeto del recurso contencioso-administrativo y sus sujetos, de los que señala los Tribunales y las partes e indica las modificaciones orgánicas que se han introducido. En cuanto a las partes, estudia los problemas que plantea, cuanto hace referencia a la capacidad para ser parte, la capacidad procesal, la legitimación y la postulación.

La parte final de esta aportación del autor está dedicada al procedimiento. Es decir, a la mecánica externa en sus principales aspectos, terminando con una conclusión en donde destaca el hecho claro y terminante de que la Ley de 27 de diciembre de 1956 supone un paso decisivo en la estructura de un régimen de garantías del administrado.

S. S. N.

### **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario**

Madrid.

Nov.-dic. 1958.

Núms. 366-367.

ALVAREZ GENDÍN, Sabino: *Naturaleza jurídica de los montes públicos según la nueva Ley que los regula*, páginas 745 a 761.

Limita el autor su aportación a examinar esencialmente la naturaleza jurídica de los montes públicos según la doctrina, la legislación del pasado siglo y la del presente que precedió a la vigente Ley de Montes de 8 de junio de 1957.

A tenor del criterio propuesto al referirse a la naturaleza jurídica, trata la materia con abundante doctrina científica, tanto nacional como extranjera, concretando su punto de vista en el sentido de que «los montes se consideran como un dominio público especial que está afecto a un interés público (regula las aguas y el estado higrométrico de una comarca y contribuyen al incremento de la riqueza nacional), si bien, con ex-

cepciones, a las líneas y características generales del dominio público».

Seguidamente trata de la legislación forestal, exponiendo sus antecedentes y el carácter de los montes en opinión de los administrativistas españoles, considerando el autor como una modalidad especial de dominio público, pues —dice— amén del apuntado derecho de permuta y de la prescripción de treinta años, en el artículo 9 de la Ley de 24 de mayo de 1865 ya se declaraba que subsistirían en los montes públicos las servidumbres y aprovechamientos vecinales que existan legalmente, siempre que sean compatibles con la conservación del arbolado.

Más tarde hace referencia a la regulación que la Ley de 1957 hace a los montes, tanto de propiedad pública como privada, y tras de referirse al Catálogo de los montes públicos, estudia el deslinde de éstos, así como la intervención administrativa en los de propiedad privada, llegando a la conclusión de que, según la nueva Ley, la configuración jurídica de dominio público especial que atribuye el autor a los montes catalogados, no ha sufrido esencial revisión o retroceso, si bien se acusa una mayor intervención administrativa en los montes privados para conseguir la Administración el fomento de la riqueza forestal.

S. S. N.

### **Revista de Derecho Procesal**

Madrid.

Año 1958.

Núm. 4.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *El proceso administrativo incidental*, págs. 847 a 878.

Partiendo del supuesto de que al lado de la pretensión principal surge otra secundaria, el proceso incidental, que no es extraño en el campo del proceso administrativo, lo define el autor como «aquel proceso especial que tiende a facilitar el desarrollo de otro proceso, mediante la resolución de los incidentes que, durante la pendencia de éste, pueden suscitarse». Por su naturaleza caracterizase por tener un objeto claramente diferenciado, accidental o secundario, respecto de otro proceso, con la nota específica conducente a facilitar el desarrollo de este último.



Aun cuando se han señalado algunos inconvenientes del proceso incidental, sólo merece tenerse en cuenta el caso de que se paralice el proceso principal, pero en nuestro Derecho no se da esto, al disponerse que «se sustanciarán en pieza separada y sin suspender el curso de los autos».

El estudio que hace el señor González Pérez caracterizase, como todos los suyos, por su metódica sistemática. Así, en este trabajo que referenciamos, tras las nociones generales, ya aludidas, trata de los requisitos, distinguiendo los subjetivos (órgano jurisdiccional, partes), de los objetivos y de los de actividad, para detenerse después en las facetas de este proceso incidental, donde distingue: la de alegaciones, de prueba y de conclusiones, terminando su aportación con el estudio de los efectos jurídicos y económicos que este proceso lleva consigo.

S. S. N.

Año 1959.

Núm. 1.

MARTÍN RETORTILLO, C.: *El previo pago como requisito para recurrir en la nueva Ley de lo Contencioso-administrativo*, págs. 43 a 76.

Sobre esta exigencia mantenida en el texto de la Ley de lo Contencioso-administrativo, escribe el autor dando cuenta primeramente que en el proyecto elaborado por la Comisión encargada de redactar dicho proyecto, no se exigía esta condición, y cuando se remite a las Cortes figuraba ya este principio *solve et repete*. Recuerda las palabras del Presidente de la Comisión en el Pleno de las Cortes, y considera el señor Retortillo como un obstáculo dicho principio, por cuanto que constituye un privilegio de la Hacienda que no tiene justificación en la generalidad de los casos, y por implicar un obstáculo insalvable para los que sin ostentar la condición de pobres en sentido legal, carecen de los medios económicos para efectuar en un momento dado el pago de la cantidad controvertida. Estas consideraciones son desarrolladas en su exposición, y aunque la nueva regulación mejora la derogada, manifiesta que se mantienen imperfecciones, contrastando para ello el texto de 1952 y el de 1956, en donde destaca lo relativo a las cantida-

des a ingresar, los depósitos para recurrir en vía administrativa o de tipo de caución, y pago incondicional efectuado en término.

Con abundante doctrina científica y jurisprudencial trata de la justificación del previo pago en varios aspectos: contra multas de la Fiscalía de la Vivienda, en materia laboral y de previsión.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Las normas transitorias de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa según la jurisprudencia*, págs. 185 a 196.

Sobre el tema de la entrada en vigor de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como de otras normas si en ellas no se dice lo contrario, actúa el principio contenido en el artículo 1 del Código civil. Concretado el examen que hace a las consecuencias de la aplicación de la citada Ley, se refiere a las normas transitorias que han de tenerse en cuenta en los procesos terminados, en los pendientes y en los futuros procesos, sentando a estos efectos, y valiéndose de la doctrina jurisprudencial, una regla general, en virtud de la cual lo que determina la aplicación de la nueva Ley es la incoación del proceso después de la fecha de su entrada en vigor, y en cuanto a las reglas especiales para los otros procesos, señala normas para los plazos, recurso de reposición y los actos recurribles.

S. S. N.

## b) EXTRANJERO:

### Cahiers de l'U. I. V.

La Haya.

Diciembre 1958.

Vol. X, núm. 4.

RUTGERS VAN DER LOEFF, M.: *L'installation de l'éclairage public (La instalación del alumbrado público)*, páginas 93 a 96.

El autor del artículo, práctico en la materia, estudia con conocimiento de causa la instalación del alumbrado público. Dice que el objetivo del mismo debe siempre tender a mejorar la seguridad de la circulación sobre la vía pública y que la misión de la Oficina de

alumbrado público de un Municipio debe cumplir con el mayor cuidado y total dedicación su cometido, ya que se trata de un servicio utilizado diariamente por el público, y por tanto justamente sometido a su crítica.

La instalación y conservación del alumbrado público de una gran ciudad engendra siempre problemas técnicos, que no pueden casi nunca ser resueltos por la aplicación de las reglas ordinarias. En cierto número de países existen guías, manuales o reglas básicas, dadas con objeto de aumentar la seguridad de la circulación durante la noche, y proporcionan al usuario de la vía pública una imagen lo más uniforme posible de la misma y de todo lo que en ella se encuentra. Pero es en la elección de las lámparas a utilizar donde se debe preguntar si es preciso dar la primicia a la utilidad, a la estética o a la economía.

El autor del artículo estudia seguidamente las costumbres sobre el particular en los Países Bajos, ilustrando su estudio con fotos alusivas al caso.

Finalmente, estudia la colocación de luces en las distintas vías públicas, terminando su artículo con una alusión a las encrucijadas y puentes; en este caso sostiene que es preciso adaptar lo más posible el alumbrado a las vías adyacentes y transversales, siendo peligroso colocar en estos casos lámparas con luces de diferente color.

F. L. B.

AGRENIUS, G.: *Une centrale atomique pour la ville de Stockholm (Una central atómica para la ciudad de Estocolmo)*, págs. 96 y 97.

La instalación de la primera central atómica de Suecia es consecuencia de una colaboración entre el Ayuntamiento de Estocolmo y la Sociedad Anónima «Atomenergi». Los gastos de construcción e instalación del reactor han sido calculados aproximadamente en 45 millones de coronas suecas.

Se trata con ello de cubrir en gran parte las necesidades de energía existentes en Suecia, que hasta la actualidad se satisfacían con petróleo y carbón importados, y con energía eléctrica. La instalación de calefacción de la ciudad por este sistema cuesta aproximadamente el doble que la instalación y distribución del mazut, pero cuando dicha instalación esté terminada, el calor del reac-

tor será vendido al Municipio a un precio equivalente al coste ordinario de la calefacción de mazut. Además, el reactor tiene unas dimensiones tales, que se ha calculado que más tarde otros barrios de la ciudad podrán ser incorporados a este sistema de calefacción. Se espera que el reactor pueda entrar en funciones en 1961.

F. L. B.

HENDERSON, C. McC.: *La réalisation des villes neuves (La construcción de nuevas ciudades: Kitimat, Canadá)*, págs. 83 a 87.

Se estudia en este artículo una ciudad situada en la costa oeste del Canadá. Kitimat existe a causa del aluminio. La ciudad ha sido construida para alojar a los empleados y obreros de la Sociedad que explota el aluminio. A fin de que la mano de obra fuese estable, el Consejo de Dirección de la Compañía decidió que la ciudad de Kitimat estuviese bien construida desde el principio. Se han puesto todos los medios para que los obreros sean felices viviendo allí.

Las necesidades familiares constituyen la base principal del plan de Kitimat. El censo de 1956 nos muestra que un tercio de la población se compone de niños. Se ha tratado de separar al máximo la circulación de vehículos y la de los peatones. Las Escuelas primarias están situadas en el centro de cada barrio y los niños pueden ir a ellas sin atravesar la calle. Se puede ir al centro del barrio merced a una red de caminos interiores para peatones, separada de la circulación. De esta forma se tienen en cuenta los factores de seguridad, comodidad y rapidez, tanto para coches como para peatones. Se ha aplicado el principio de «zonas verdes». Se ha utilizado la topografía natural para separar y delimitar las zonas permanentemente verdes de los diferentes barrios residenciales. La amplia zona industrial está completamente separada de los barrios residenciales.

Hace siete años no existían más que árboles y animales salvajes donde hoy se encuentra Kitimat. En la actualidad es un Municipio de 12 a 13.000 habitantes. El Ayuntamiento del distrito se constituyó el 31 de marzo de 1953. A causa de su origen ha sido precisa una legislación especial para regular el Municipio. Así, por ejemplo, se da la califica-

ción de interinos a los electores y miembros del Consejo hasta la segunda elección anual; se establece un derecho a préstamos suplementarios durante los tres primeros años de existencia del Municipio; se autoriza la posibilidad de mejorar la autopista y el puente de la ciudad; se procede al nombramiento de un Director como Jefe del funcionamiento municipal; se procede a formar la primera lista de contribuyentes; se forma el primer presupuesto municipal y se fija también un nuevo Código municipal; éste está formado prácticamente por un acuerdo conjunto que abarca toda la legislación establecida por el Consejo municipal, convenientemente clasificada y numerada. El Código de Kitimat se dice que es el primer Código municipal de Canadá y el primero del mundo que haya entrado en vigor antes de la promulgación de su contenido.

El artículo estudia a continuación las bases financieras del Municipio. Como conclusión el autor del artículo dice que el Ayuntamiento y la Compañía de Aluminio que constituyó Kitimat colaboran estrechamente, pero no siempre actúan de acuerdo. El Ayuntamiento es totalmente independiente y se siente responsable de todos los asuntos municipales.

F. L. B.

## Città di Milano

Milán (Italia).

En el número de febrero de 1959 se publica un estudio de E. Castiglioni sobre «los datos económicos de las grandes ciudades», basado en el primer fascículo de «los datos estadísticos de las grandes ciudades» publicado por el Instituto Internacional de Estadística de La Haya.

En los gráficos que se acompañan aparecen Madrid y Barcelona con los menores índices de paro. Como dato curioso se puede observar que de las poblaciones de Europa occidental de más de un millón de habitantes, es Madrid la que tiene el índice más elevado de personas empleadas en servicios públicos, y Barcelona es la que posee un tanto por ciento más alto de población activa.

F. L. B.

## County Councils Gazette

Londres.

Febrero 1959.

Vol. LII, núm. 2.

HURWITZ, S.: *Administration under supervision. The Danish Parliamentary Commissioner for Civil and Military Government Administration (La Administración sometida a supervisión. El Comisario parlamentario danés para el Gobierno y la Administración civil y militar)*, págs. 57 y 58.

En Dinamarca, como en el mundo occidental en general, se ha producido en el presente siglo un extraordinario aumento del intervencionismo administrativo, que ha llevado lógicamente a instrumentar los medios necesarios para proteger a los ciudadanos contra los posibles abusos de la Administración en perjuicio de los derechos de aquéllos. Sin embargo, el procedimiento seguido en este país difiere notoriamente de los que son familiares a los países inspirados en el patrón del régimen administrativo francés. De él nos informa Hurwitz en el trabajo que comentamos, que fué publicado originariamente en el «Journal of the International Commission of Jurists».

La Comisión designada en 1946 para considerar las enmiendas a la Constitución propuso la creación de una *Folketingets Udbudsmand* (Comisión parlamentaria) para supervisar la Administración civil y militar del Estado. Esta propuesta fué aceptada y pasó a integrar en junio de 1953 la sección 55 de la Constitución, según la cual «se proveerá mediante Ley a nombrar una o dos personas, que no deberán ser miembros del Parlamento, para controlar la Administración civil y militar del Estado». De acuerdo con este precepto, en junio de 1954 fué aprobada la Ley a que en el mismo se alude, y en abril de 1955 el autor del artículo a que nos estamos refiriendo comenzó a ejercer sus funciones como el primer Comisario del Parlamento para supervisar la actuación de la Administración civil y militar del Estado. Como puede apreciarse, ante la alternativa que la Constitución le ofrecía, el Parlamento se decidió por la designación de una sola persona.

La jurisdicción del Comisario se ex-

tiende a los ministros, funcionarios, y, en general, cualquier persona que se encuentre al servicio de la Administración. En consideración a la independencia judicial, quedan exceptuados los miembros de esta carrera. Importa subrayar que, habida cuenta de que sus funciones se refieren a la Administración estatal, carece de facultades respecto de los miembros de la Administración local, si bien se considera en la actualidad la posibilidad de extender también a esta esfera la jurisdicción del Comisario.

Según la sección 3 de la Ley de 22 de marzo de 1956, que aprobó las «Directivas para las actividades del Comisario», éste «estará informado acerca de si cualquier persona de las sometidas a su jurisdicción persigue fines ilegales, adopta decisiones arbitrarias o injustificadas, o comete infracciones de cualquier otra forma, u omisiones en el ejercicio de sus funciones».

Para el cumplimiento de la misión que se le encomienda, el Comisario dispone de amplias facultades, que podrá ejercitar de oficio o en virtud de denuncia de los particulares. Por lo pronto, puede pedir toda clase de informes a las personas que se encuentren sometidas a su jurisdicción, estando además facultado para inspeccionar personalmente toda la actividad desarrollada por las mismas. Si como resultado de la investigación realizada estima que un ministro o ex ministro debe comparecer ante los tribunales civiles o criminales, hará una recomendación en este sentido al Parlamento. Si cualquier otra persona sometida a su jurisdicción comete un delito en el ejercicio de sus funciones, podrá dirigirse al ministerio fiscal para que adopte las medidas que procedan. Finalmente, si el Comisario estima que la conducta de un funcionario le hace acreedor a una sanción disciplinaria, está facultado para comunicarlo a sus superiores, al objeto de que se le instruya el oportuno expediente.

Aparte las facultades indicadas, encomendadas, como se ve, a realizar el oportuno control de la Administración, el Comisario tiene atribuciones para poner de manifiesto al Parlamento y al Ministro competente los defectos de las leyes y disposiciones administrativas vigentes que su gestión ha puesto de manifiesto y para proponer que se introduzcan las modificaciones y se dicten las medidas que juzgue convenientes.

Al objeto de asegurar su independencia, está prohibido al Comisario el ejercicio de cualquier actividad al margen de las propias de su cargo. Por otra parte, las normas que regulan su actividad establecen que será independiente del Parlamento en el ejercicio de sus funciones.

R. E. C.

Marzo 1959.

Vol. LII, núm. 3.

HURWITZ, S.: *The Cult of Advisory Council (El culto de los órganos consultivos)*, págs. 81 y 82.

Desde la terminación de la segunda guerra mundial ha tenido lugar en Inglaterra la creación de numerosos órganos consultivos de distintas especies, creados por los ministros para obtener asesoramiento en las materias de su competencia. Su número es en ocasiones tan elevado, que algunos departamentos ministeriales han considerado necesario incluirlos en un elenco especial que figuraba como apéndice en sus informes al Parlamento. El autor del artículo que ocupa nuestra atención expone la opinión desfavorable que este florecimiento de órganos consultivos merece a la Asociación de los Concejos de Condado, de la que es portavoz oficial, como se sabe, la «County Councils Gazette». Dicha Asociación considera oportuna la existencia de los referidos órganos consultivos tan sólo en los siguientes supuestos: a) cuando el asesoramiento a prestar por los órganos de que se trate ha de tener en cuenta no sólo los intereses de los entes locales, sino también los de otros sectores al margen de los mismos; y, b) cuando en el cumplimiento de la labor que se les encomienda han de emplear una serie de datos técnicos o estadísticos que de otra forma resultaría difícil obtener y analizar.

SAVAGE, S.: *The problem of atmospheric pollution (El problema de la polución atmosférica)*, págs. 83 a 85.

El Dr. Savage nos ofrece en un corto espacio una clara visión de las causas y efectos de la polución atmosférica, recogiendo al efecto interesantes datos estadísticos, y de los antecedentes y regulación actual de la lucha contra la

misma. Aunque la polución atmosférica en Inglaterra ha alcanzado proporciones considerables sólo en épocas relativamente recientes, existen ya precedentes de disposiciones en la materia en 1273, fecha en que el Parlamento prohibió que se quemase carbón en Londres por considerarlo perjudicial para la salud. En 1306 un hombre fué ejecutado por el incumplimiento de este precepto.

La norma fundamental en la actualidad es la *Clean Air Act*, 1956, por la que se otorgan amplias facultades a los entes locales.

HURWITZ, S.: *Administration under supervision (Part II). The Danish Parliamentary Commissioner for Civil and Military Government Administration (La Administración sometida a supervisión (Parte II). El Comisario parlamentario danés para el Gobierno y la Administración civil y militar)*, págs. 90 a 92.

Constituye este trabajo la continuación del publicado por el mismo autor en el número anterior de esta revista, que comentamos en las páginas precedentes. Se exponen en esta ocasión las personas legitimadas para formular denuncias, se recogen algunos datos estadísticos, se trata el problema de la competencia del Comisario acerca de los entes locales y, por último, se sientan las conclusiones.

Cualquier persona puede denunciar una infracción cometida por quienes dependen de la Administración, sin que se exija un interés en la materia. Los funcionarios civiles y militares no tendrán que hacerlo a través del conducto reglamentario.

Cada año se observa un aumento en el número de denuncias que se formulan. Desde 565 en 1955, hasta 1.025 en 1957. Después de realizar las oportunas investigaciones, sólo se han encontrado justificadas aproximadamente el 10 por 100 de aquéllas.

Como indicábamos al comentar el artículo publicado en el número anterior, en la actualidad se está considerando en el Parlamento la posibilidad de extender la jurisdicción del Comisario a la esfera local. El autor cree que el resultado será positivo, especialmente si se tiene en cuenta que en Suecia, donde existe este mismo órgano, se efectuó dicha extensión en mayo de 1957.

En conclusión, afirma Hurwitz que el interés de esta institución aumenta constantemente, y que la experiencia obtenida desde su creación permite que se la considere como un instrumento extraordinariamente útil para mantener una sana Administración.

R. E. C.

## La Revue Administrative

Paris.

Diciembre 1958 Año XI, núm. 66.

CARCELLE, P. y MAS, G.: *Les principes généraux du Droit applicables à la fonction publique (Los principios generales del Derecho aplicables a la función pública)*, págs. 606 a 624.

Después de unas breves consideraciones sobre los principios generales del Derecho aplicables a la función pública, el artículo trata en un primer epígrafe de los principios generales y los privilegios de la Administración. Se estudia en un primer apartado la primacía del servicio público, con los principios de continuidad jurídica y garantía de la misma. En un segundo apartado se estudia la imparcialidad del servicio público con los principios de separación de poderes, igualdad ante las cargas públicas, irretroactividad de los actos reglamentarios, presunción del conocimiento de los textos legales, y la no acumulación de ventajas de la misma naturaleza. En el tercer apartado se estudia la moralidad del servicio público, con los principios de interdependencia entre la vida privada y la actividad administrativa, el principio de incompatibilidad, el principio de la influencia de los actos privados sobre los derechos estatutarios, y el principio de inexistencia del derecho que resulta de una falta personal.

En un segundo epígrafe se estudian los principios generales y las garantías personales de los funcionarios, con una primera parte dedicada al principio de igualdad de derechos, que comprende los principios de igualdad de razas, igualdad de sexos, igualdad de condiciones técnicas de acceso a los empleos públicos, igualdad de derechos en las condiciones de aplicación del Estatuto e igualdad de derechos en el campo de las pensiones. En una segunda parte, se es-

tudian los principios de garantía de las libertades individuales, que abarca los principios de garantía de la libertad de conciencia, garantía de la libertad de opinión, garantía del derecho sindical, y garantía de la libertad al derecho de huelga.

En la tercera parte se estudian los principios de seguridad en las situaciones adquiridas.

Como conclusión, los autores sostienen que en el terreno de la función pública, los principios generales del Derecho existen y juegan su papel en condiciones análogas a la existente en las demás ramas del Derecho en general, y del Derecho administrativo en particular. Nace al margen de los textos y se impone como ellos y a veces sobre ellos.

En este dominio se presentan dos particularidades como resultado de dos realidades contrarias. De una parte la existente entre la Administración, que persigue el interés general, y los funcionarios que defienden su interés personal. De otra parte es manifiesto que las dos partes en presencia constituyen dos fuerzas considerables.

Mientras que en el Derecho general la noción de principio general está ligada a la idea, si no de rigidez al menos de permanencia, y se puede mantener, en esquema, que los principios en vigor se remontan a la Revolución, en el Derecho de la Función pública, por el contrario, es posible ver que existe una evolución constante. Así, por ejemplo, ocurre con la huelga. Antes de 1913 la huelga representaba la falta más grave que podía cometer un funcionario, siéndole aplicable graves sanciones, rehusándosele aún la garantía que el Derecho ordinario le daba para su defensa. Entre las dos guerras dicho derecho ha sido tolerado, y actualmente no sólo constituye un derecho como en el sector privado, sino que permite dar vigor a un principio que no había tenido ocasión de manifestarse desde hacía mucho tiempo: el de la libertad de trabajo.

El *Conseil d'Etat*, guardián de la legalidad, participa en esta evolución, y lejos de sostener la fórmula «perezca la función pública antes que los principios», busca por el contrario lograr conciliar lo que parece inconciliable y trata siempre de salvaguardar lo esencial.

F. L. B.

LANGROD, G.: *La «Loi de Parkinson» (La Ley de Parkinson)*, págs. 582 a 587.

Se analiza en esta nota las razones intrínsecas y el crecimiento constante del personal administrativo, siguiendo las consecuencias extraídas por el Profesor Parkinson en un estudio relativo a esta materia. El estudio de este Profesor ha sido formulado por primera vez por su autor en la revista londinense «The Economist» en 1955, y posteriormente reproducida por entero en ciertos tratados de ciencia administrativa de gran altura. Todas las observaciones se presentan bajo un ángulo satírico y con ciertas exageraciones voluntarias. Estudiar Parkinson el proceso de acumulación cuantitativa del personal administrativo, sin proceder a solucionarlo convenientemente.

Parkinson constata con vigor que el crecimiento del número de empleados se rige por su propia Ley y existiría independientemente de que aumente o disminuya o desaparezca el trabajo que se le confía. Su segundo axioma es que todo funcionario desea aumentar el número de sus subordinados y no el de sus rivales.

La Ley de Parkinson se puede formular de la siguiente manera: en toda organización administrativa el número de empleados aumenta cada año a un ritmo predeterminado —de 5,17 a 6,56 por 100 como término medio—, independientemente del volumen de trabajo confiado al personal. Cualquiera que sea el porvenir de esta Ley, en lo sucesivo sometida a discusión, es indudable su mérito al plantear un problema clave para todo administrador e investigador de la ciencia administrativa, ya que su estudio profundo ha de llevar a una mejor comprensión del mismo.

F. L. B.

## Memoriale dei Comuni

Empoli-Florenca (Italia).

Febrero 1959.

Año XXX, núm. 2.

BOCCICCHIO, S.: *Amministrazione locale e paesi sottosviluppati (Administración local y países subdesarrollados)*, págs. 51 a 54.

El problema de la mejor organización administrativa aplicable a los países subdesarrollados es prácticamente uno de los temas más interesantes y actuales para quienes dedican sus esfuerzos al estudio de la Administración pública y de la población, con objeto de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la Humanidad.

Este tema ha sido uno de los de mayor interés en la «Reunión de Ciencia Política» tenida recientemente en Roma. No se aconseja el regionalismo para los países no desarrollados aún convenientemente, pues impide la uniformidad administrativa y la especialización de los órganos burocráticos centrales; además crea la posibilidad de interferencia con el gobierno central y obstaculiza un desarrollo uniforme de las diversas regiones.

En el transcurso de las reuniones del Congreso se ha estado de acuerdo en mantener un equilibrio necesario entre el desenvolvimiento de las instituciones políticas autónomas en el terreno local, con la necesidad inmediata de un desarrollo económico, para que los nuevos entes territoriales puedan tener ingresos suficientes.

F. L. B.

TARANTO, A. DE: *Controversia in tema di concessione comunale (Controversia en torno al tema de la concesión municipal)*, págs. 61 y 62.

Comenta el articulista una sentencia del Tribunal de Casación, en donde se establece que el contrato, surgido como consecuencia de una concesión que un Municipio hace a un particular, no crea derechos subjetivos más que en potencia, por el tiempo que dure la concesión. Si la Administración en uso de su poder discrecional revoca la concesión, el derecho subjetivo se convierte en interés legítimo. Por consiguiente, no puede admitirse que el contrato bilateral subsiguiente al acto de concesión, goza de completa autonomía y no se halla vinculado al acto del que es presupuesto.

F. L. B.

Marzo 1959. Año XXX, núm. 3.

BOCHICCHIO, S.: *L'Amministrazione locale nelle Filippine (La Administración local en las Filipinas)*, págs 99 a 101.

Tiene especial interés el estudio de la Administración local en Filipinas, debido a las vicisitudes históricas por la que ha pasado y al influjo de diversas culturas jurídicas en el país en el transcurso de los siglos.

En el período de la dominación española, los funcionarios locales se limitaban a recaudar los impuestos y a mantener el orden público. El actual sistema de la Administración local en Filipinas aparece inspirado en el ordenamiento propio de los Estados Unidos de América. Los entes locales existentes hoy en Filipinas son las provincias, las ciudades estatutarias, las municipalidades y los barrios.

La atribución principal de la Administración local filipina es la tutela primaria de la seguridad pública y de la propiedad. En las ciudades y municipalidades los funcionarios de policía son nombrados por el Alcalde. La facultad normativa excede el ámbito local. La recaudación de contribuciones locales se realiza por los mismos empleados encargados de realizarla para el Estado. Los entes locales pueden financiar e instituir mercados públicos, pero el control de los mismos se realiza por el Estado.

Actualmente la Administración local en Filipinas está muy centralizada, pero es preciso recordar que existe, tanto en el campo político como en el doctrinal, una tendencia hacia la descentralización. Como se ve, la aspiración a la descentralización administrativa no se plantea exclusivamente en países de historia y tradición occidental, sino que existe en lejanos países con una tradición jurídica absolutamente diferente.

F. L. B.

## Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

Florenzia (Italia).

1 septiembre 1958. Año XIV, núm. 17.

GAMBARDELLA, D.: *Il nuovo Ministero della Sanità e l'ordinamento dei servizi sanitari (El nuevo Ministerio de Sanidad y el ordenamiento de los servicios sanitarios)*, págs. 1425 a 1432.

El 14 de agosto del pasado año comenzó a funcionar el nuevo Ministerio

de Sanidad italiano, instituido por Ley de 13 de marzo de 1958, núm. 296, la cual establece una nueva regulación de los servicios sanitarios. Ya que al nuevo Ministerio se le han asignado, además de todas las atribuciones de las distintas Administraciones estatales en materia de sanidad pública, las del extinguido Alto Comisariado de la Higiene y la Sanidad Pública, a fin de realizar un examen orgánico del nuevo ordenamiento, el autor considera oportuno estudiar en su artículo todos los organismos que engloba el nuevo Ministerio.

F. L. B.

### Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana

Roma.

Enero 1959. Vol. CXIX, núm. 1.

LUCIFREDI, R.: *Per un nuovo testo unico della Legge comunale e provinciale (Hacia un nuevo texto único de la Ley municipal y provincial)*, págs. 1 a 7.

Se examina en este artículo la necesidad de promulgar lo antes posible una nueva Ley municipal y provincial, cuyo texto único esté más en armonía con las exigencias actuales. Como esto sólo puede obtenerse a través del oportuno ejercicio de la función legislativa, es por lo que al comienzo de la nueva legislatura el autor, en este trabajo, aduce los argumentos de más relieve, a fin de actualizar la cuestión, y movido de un sincero deseo porque el texto único de la Ley municipal y provincial se apruebe en plazo breve.

Sería muy útil poder tener recogida en un texto único la legislación sobre entidades locales. A los ciudadanos se les pide el respeto a la ley, pero como no se puede pretender de ellos una preparación y una mentalidad jurídica refinada para poder adentrarse con facilidad en las sinuosidades de una legislación desordenada y oscura, se hace preciso la máxima simplicidad y claridad en las leyes. Lo mejor para lograr la mayor sencillez y accesibilidad de una ley es un texto orgánico redactado con criterios sistemáticos, formulado en términos claros y precisos, que pueda ser comprendido por el ciudadano medio aunque

ignore las disciplinas jurídicas. En juicio del autor se debería considerar como un índice elevado de cultura de un pueblo la fácil comprensión de sus leyes. A este argumento de orden general, en cuanto atañe a la legislación sobre entes locales, hay que añadir otros concretos de singular relieve. La administración de los entes locales se apoya en un régimen democrático, en la colaboración de miles de ciudadanos, los cuales por un deber cívico desempeñan los cargos de consejeros provinciales o municipales, asesores, presidentes o Alcaldes, teniendo en sus manos la dirección de los entes locales. Por otra parte, si se tiene en cuenta que los Secretarios municipales de los pequeños pueblos son los que tienen que llevar el peso de todos los asuntos municipales, debido a que el Consejo municipal está compuesto de personas desconocedoras de la ley y que los presupuestos de estos pequeños Municipios apenas permiten adquirir las más indispensables publicaciones sobre la materia, y si a esto se añade que es en estos Municipios donde los Secretarios deben comenzar su carrera sin ninguna experiencia adquirida, se verá la necesidad de un texto orgánico único sobre la materia.

Hay además otro argumento de mayor peso en la nueva Constitución de la República italiana, que bastaría para justificar la promulgación del texto único a que nos estamos refiriendo. Así, según el artículo 5 de la misma, «la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; actúa en los servicios que dependen del Estado con la más amplia descentralización administrativa; adecúa los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización». No en vano la disposición transitoria IX fijaba al legislador un plazo de tres años en los que la República debía adecuar sus leyes «a las exigencias de las autonomías locales». Por eso no se puede dudar que en la mente de la Asamblea Constituyente un soplo de vida nueva deberá penetrar en las Administraciones locales.

No se puede esperar para la promulgación del nuevo texto a regular convenientemente la Región, entidad territorial que se establece en la nueva Constitución, ya que esto supondría para la vida municipal la continuación en la misma situación incierta y equívoca que ha existido hasta la actualidad. ¿Cómo regular



en el nuevo texto orgánico la Región, si aún éstas no están constituidas y persiste el control municipal por parte de los órganos estatales?

El nuevo texto que se promulgue puede ser ocasión idónea para revisar algunas partes insuficientemente reguladas, así por ejemplo el procedimiento electoral en los grandes Municipios.

Para concluir, el autor del artículo cree que la promulgación del nuevo texto orgánico puede llevarse a cabo por un doble camino a través de la ley delegada o por una Comisión especial parlamentaria. La publicación de la nueva Ley municipal y provincial será para el Gobierno un gran mérito ante los entes locales, sus empleados y frente a todos los ciudadanos.

F. L. B.

## Revista de Direito Administrativo

Rio de Janeiro.

Enero-marzo 1958.

Vol. LI.

LOPES MEIRELLES, Hely: *Os poderes do administrador público (Los poderes del administrador público)*.

Lopes Meirelles hace un estudio de los poderes de la Administración. «Esos poderes —dice—, en cuanto originados por la misma fuente —la soberanía nacional— se presentan bajo aspectos diversos, según el ángulo desde el cual sean apreciados, tales como el de su extensión y libertad de utilización (poder reglado —poder discrecional—), el de su fundamento inmediato (poder jerárquico), el de su objeto propio (poder disciplinario), el de su finalidad próxima (poder reglamentario), el de la limitación de los derechos individuales (poder de policía).»

El autor trata de los distintos poderes enunciados, pero, indudablemente, la parte más interesante de su trabajo es la que dedica al poder de policía, del que nos da la siguiente definición: «Es la facultad discrecional que se reconoce a la Administración pública, de restringir y condicionar el uso y el goce de los derechos individuales, especialmente de los de propiedad, en beneficio del bienestar general». Recogiendo un concepto de Bonnard, Lopes Meirelles afirma que el poder de policía debe ser, en su mayor parte, policía municipal, porque las

administraciones municipales son las que mantienen un contacto directo y frecuente con las realidades sociales, con la vida de los vecinos, y por eso mismo están en condiciones más propicias para proteger el interés colectivo contra el uso antisocial de los derechos individuales, a través de medidas rápidas y adecuadas a la protección de la colectividad local. A continuación se trata en el trabajo que nos ocupa de todas aquellas cuestiones que integran la doctrina de la policía administrativa, esto es, contenido, fundamento, límites, objeto y sanciones que pueden imponerse en el ejercicio de esta forma de la actividad de la Administración.

Como requisitos de validez del acto de policía, se señalan los siguientes: competencia de la autoridad que lo practica, correspondencia con el fin expreso o implícito de la norma que lo autoriza, proporcionalidad entre la restricción impuesta al derecho individual y los beneficios que de ella se han de derivar para la comunidad y legalidad de los medios empleados. Sus caracteres son: discrecionalidad y ejecutoriedad.

Finalmente, y como resumen de sus observaciones sobre todos los poderes enunciados, el autor distingue entre uso, abuso y desviación de poder, afirmando que el control de la legalidad y de la moralidad administrativa debe comenzar en la propia Administración, para continuar en la esfera judicial, ya que las llamadas actividades discrecionales se desenvuelven dentro de los límites trazados por el Derecho y la Moral, y se otorgan para una finalidad definida.

TREVES, Giuseppino: *Em tôrno da noção de Direito administrativo (En torno a la noción de Derecho administrativo)*.

Este trabajo del Profesor de la Universidad de Trieste se publicó por primera vez en los «Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando», y lo reproduce la «Revista de Direito Administrativo», sin duda porque los temas más generales de la disciplina siempre tienen un mayor interés.

Treves advierte que todas las definiciones del Derecho administrativo toman como referencia el concepto de la Administración pública en sentido subjetivo, esto es, en cuanto autoridades adminis-

trativas. Sólo alguna, por el contrario, alude a la Administración pública en sentido objetivo, es decir, en cuanto a actividad ejercida por cualquier autoridad, incluso las legislativas o judiciales. A las definiciones objetivas se les puede hacer el reparo de que, sin excepción, no corresponden al objeto que pretenden definir. Toma como ejemplo la conocida definición que Orlando nos da del Derecho administrativo: «Sistema de principios jurídicos que regulan la actividad del Estado para la consecución de sus fines»; su propio autor excluye del concepto las relaciones constitucionales entre los diversos órganos del Estado y la actividad jurisdiccional, que no quedan fuera de la definición.

Empero, para Treves, hay una cierta unanimidad en cuanto al contenido del Derecho administrativo. «Al contrario de lo que ocurre con otras ciencias —dice— existe ya en la ciencia del Derecho administrativo, no obstante la imprecisión de las definiciones, un extenso margen de conformidad, tanto en lo que se refiere a su objeto, como en cuanto al modo de entenderlo... Según es estudiado comúnmente, el Derecho administrativo considera las fuentes que tienen valor para la Administración, su organización, sus fines, las relaciones y la actividad de la Administración y los controles ejercidos sobre esta actividad, es decir, los medios de defensa contra la misma... El elemento común es la referencia a la autoridad administrativa. No sería tan fácil discernirlo en la actividad administrativa. La actividad de la Administración obedece a una disciplina particular, no porque sea una actividad administrativa, sino porque tal actividad, aunque no sea administrativa, sino legislativa o jurisdiccional, proviene de la Administración pública».

El autor estudia también las relaciones del Derecho administrativo con el constitucional y el procesal. Para Treves, todo el Derecho es público, porque es estatal o, más precisamente, constitucional. El Derecho privado se basa en principios constitucionales de libertad e igualdad, pero la relación entre Derecho constitucional y Derecho administrativo es más estrecha. El primero estudia los principios generales que regulan los poderes del Estado, pero por razones históricas y de otro orden, examina después uno solo de ellos. «La unidad fundamental del Derecho no ha sido obs-

táculo para la desmembración de diversas ramas. Como el Derecho constitucional se ha despojado de la parte relativa a la Administración, luego que ésta alcanzó un grado de madurez, así también —vaticina Treves— es probable que más tarde o más temprano el Derecho administrativo, merced a una creciente amplitud y especialización de materias, cree otras ramas, tales como el Derecho tributario, el Derecho de entidades locales, el Derecho económico, etc.

C. M. T.

### Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Bruselas.

1958.

Vol. XXIV, núm. 4.

LEVIT, P.: *La procédure administrative tchécoslovaque (El procedimiento administrativo checoslovaco)*, págs. 460 a 476.

Comienza el artículo analizando el concepto de «procedimiento administrativo», y estudia las diversas explicaciones que sobre el mismo se han dado. Las soluciones dependen, prácticamente, del grado de evolución social de cada país y de sus principales concepciones. En un Estado socialista, el procedimiento jurídico administrativo se presenta en condiciones económicas y políticas nuevas, pues el papel del Estado es amplísimo y es él quien regula la vida social. Resulta, pues, que la revisión jurisdiccional *a posteriori*, sobre la legalidad de las decisiones administrativas, es menos importante y eficaz. El procedimiento administrativo toma así un giro judicial, no siendo, en realidad, más que un procedimiento jurisdiccional adaptado a las nuevas necesidades. En tal principio se inspira el de Checoslovaquia. Aun así, el procedimiento administrativo, incluso jurídico, es menos formal y rígido que el judicial y mucho más variado.

Se analizan a continuación las fuentes del procedimiento administrativo en el Derecho checoslovaco y su carácter. En 1928 aparece el primer Reglamento de procedimiento administrativo en dicho país, inspirado en el ejemplo austriaco. El texto se mantuvo provisionalmente después de 1945 por haberse considerado

aplicable en la nueva administración popular, aunque se consideró necesario modificarlo; la reforma se llevó a cabo realmente en 1964. En el nuevo Código administrativo aparecen los principios generales de la organización y métodos de trabajo del Estado socialista, talés como los principios de planificación de la economía y simplicidad. El procedimiento administrativo se nos muestra a este respecto como uno de los métodos de trabajo de los órganos democráticos populares del Estado.

Se considera procedimiento administrativo, según el Código checoslovaco, únicamente el ejecutado por un organismo de la Administración pública y no por otro cualquiera del Estado. Se considera elemento esencial y decisivo en el procedimiento administrativo, la existencia de parte en el mismo, en el sentido jurídico de la palabra. Otro elemento esencial es su resolución por un órgano administrativo. Las reglas fundamentales del procedimiento y su aplicación aparecen determinadas en los artículos 3 y 6 del Código, y tratan:

- a) De la obligación que los órganos tienen de seguir el procedimiento en cooperación estrecha con los ciudadanos.
- b) Del respeto del principio de economía de medios para mayor sencillez y flexibilidad del procedimiento.
- c) Del principio de legalidad socialista.

El autor estudia a continuación la comprobación de los hechos que le permitan resolver. Posteriormente analiza la resolución y el control de la misma, para concluir que el Código administrativo checoslovaco no es por su contenido, su carácter y su función, un Código de procedimiento de tipo ordinario. No tiene al formalismo, sino a la educación de los empleados del Estado en el espíritu de los principios de la Administración pública socialista, y en un medio de lucha contra la burocracia formalista. Por esa integración política y social, difícilmente puede compararse a otros textos similares. Para comprender bien el carácter y la estructura del Código, no se perderá de vista el que la mayor parte de los fallos en 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> instancia son dados por organismos administrativos populares. Esto permite asegurar la perfecta armonización de los intereses del Estado y los de los ciudadanos. Todo ello está reforzado por la institución de reclama-

ción de los trabajadores, del derecho de queja.

El Código, completamente eficaz, ha satisfecho todas las esperanzas; su importancia aumenta continuamente, sobre todo por la descentralización de las competencias. La práctica sirve de guía para lograr la perfección en la aplicación del mismo, especialmente cuando se presenta un problema sin resolver o en el que aparece algún obstáculo.

La experiencia demuestra también que a medida que la competencia de los órganos de la Administración aumenta, es más importante la defensa de la legalidad en la Administración pública, y la protección de los derechos individuales en la materia no depende exclusivamente de un control jurídico *a posteriori*, sino de que sean asegurados igualmente, *a priori*, en el seno de la misma Administración por instituciones jurídico-administrativas. El procedimiento administrativo es una de esas instituciones.

F. L. B.

COCATRE-ZILGIEN, A.: *La nature juridique des mesures d'ordre intérieur en Droit administratif français (La naturaleza jurídica de las medidas de orden interior en el Derecho administrativo francés)*, págs. 487 a 500.

En la introducción del artículo se hace constar que si toda investigación concerniente a la naturaleza jurídica de un acto o de una institución es en sí penosa, la dificultad resulta aún mayor cuando esta investigación atañe a una categoría de actos cuyas fronteras y contenido están mal definidos. Es el caso de las «medidas de orden interior». La idea es sumamente vaga y, en Derecho administrativo francés, llega a límites movidos. En sentido extenso, serán las reglas de Derecho administrativo francés, que tienden a asegurar el buen funcionamiento de las obligaciones que incumben al Ejecutivo. En sentido estricto, se pueden calificar como interiores los actos administrativos que no conciernen directamente a los administrados.

En el plano contencioso, las medidas de orden interior se caracterizan porque, en principio, no es posible atacarlas para su anulación ante el Juez administrativo (inmunidad jurisdiccional), ni invocarlas apoyándose en un recurso por exceso de poder (invocabilidad).

En la doctrina francesa se han dedicado diversos trabajos a esta materia. El profesor Rivero dedicó su tesis doctoral a la misma, y en ella admite que si «las medidas de orden interior» constituyen una categoría técnica, duda que se trate de una categoría jurídica. Charlier en un artículo publicado sobre la materia, desea que la expresión «medidas de orden interior» sea desterrada del vocabulario jurídico. El autor del artículo que se reseña examina después de una breve introducción, la naturaleza jurídica de las medidas de orden interior de alcance abstracto e impersonal (reglamentos interiores de ciertos cuerpos, de una parte, ; de otra, circulares e instrucciones de servicios de alcance general); a continuación estudia la naturaleza jurídica de las medidas de orden interior de alcance concreto y particular.

Concluye el artículo diciendo que del estudio que se realiza sobre las medidas de orden interior, no se puede deducir que las mismas escapen a toda clase de control jurisdiccional, ya que eventualmente son generadoras de responsabilidad administrativa. Ello puede ser tomado en consideración por el Juez con motivo del recurso interpuesto por los administrados contra las decisiones individuales que atañen a las mismas, en aplicación de circulares en sí mismas inatacables: es decir, que dichas medidas son susceptibles de ser atacadas indirectamente ante el Juez por exceso de poder. Hay que destacar también que en numerosas hipótesis, con razonables dudas, el *Conseil d'Etat* declara los recursos inadmisibles porque tienden a la anulación de medidas consideradas de orden interior, pero las sentencias que se han dictado en este sentido tienen muy breve motivación y no es raro que sean sentencias de Sección o a lo sumo de Asamblea.

El autor duda de la exactitud del criterio sostenido por el *Conseil d'Etat* al distinguir las circulares reglamentarias de las circulares interpretativas, y cree que en los casos en que se ha establecido dicha distinción el criterio se ha aplicado por el alto Tribunal de una manera más bien fluctuante.

El autor del artículo cambia varias veces de punto de vista en el transcurso del mismo, a fin de poner en evidencia la naturaleza administrativa, casi siempre normativa, de los actos que pertenecen a la categoría de «medidas de orden

interior», para demostrar que se puede generalmente considerarlas como actos jurídicos —cualquiera que sea su régimen jurisdiccional—, estudiándolas tanto desde un punto de vista material, como desde un punto de vista formal u orgánico. Por otra parte, lo mismo hace el *Conseil d'Etat* pasando, según las ocasiones, de un campo a otro.

F. L. B.

## The Municipal Review

Londres.

Marzo 1959. Vol. XXX, núm. 351.

DRAKAKIS, A.: *Local Government in Grece (El gobierno local en Grecia)*, págs. 140 y 141.

Constituye el que comentamos unomás en la serie de artículos que «The Municipal Review» viene dedicando a la exposición de las líneas fundamentales del régimen local en los diversos países. Hasta ahora se publicaron los relativos a los Estados Unidos (julio 1958), Finlandia (agosto 1958), España (septiembre 1958), Bélgica (diciembre 1958), Noruega (enero 1959) e Italia (febrero 1959). Señala el autor que, con arreglo a la Constitución griega, el gobierno local está considerado como la piedra angular del régimen, y encuentra su expresión en Municipalidades y Municipios. El país se encuentra dividido en 50 distritos administrativos (prefecturas), cada uno de los cuales comprende, según su tamaño, varias Municipalidades y Municipios. Las ciudades-capitales (towns-capitals) de cada prefectura —ciudades con más de 10.000 habitantes— constituyen una Municipalidad, mientras que los Municipios están formados por una o más villas, con una población que oscila entre los 500 y los 9.999 habitantes.

Las funciones de los entes citados son muy extensas y coinciden a grandes rasgos con las propias de este tipo de entes en los países occidentales. También, como en estos, dicha amplitud de funciones va acompañada de la insuficiencia de los recursos de las Haciendas locales para atenderlas, por lo que el Estado ha de acudir en ayuda de aquellas mediante el otorgamiento de préstamos a un 2 por 100 de interés y de subvenciones.

Subraya Drakakis los excelentes resul-

tados obtenidos mediante la actuación conjunta de diversas Municipalidades o Municipios o de entes de ambos tipos para la persecución de fines de interés común, que no podrían ser obtenidos aisladamente con los medios de cada uno de ellos.

R. E. C.

Abril 1959. Vol. XXX, núm. 352.

«EUROPEAN»: *The Council of Europe and Local Government (El Consejo de Europa y el régimen local)*, páginas 198 y 199.

El acercamiento entre los diversos países europeos constituye uno de los grandes temas actuales del momento presente. Sus aspectos políticos, económicos y administrativos son cada vez tratados con más frecuencia y profundidad. Los entes locales no podían estar ausentes de este movimiento en ninguna de las que podríamos denominar vertientes del mismo: la difusión de la idea y estudio de las consecuencias de su realización. En el trabajo que comentamos nos describe el autor la labor desarrollada en ambos sentidos por el Comité que designó en 1953 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa para ocuparse de los asuntos municipales y regionales. La función de este Comité consiste, en primer lugar, en interesar a las autoridades locales en la idea europea, y con su ayuda difundirla en sus respectivos Municipios, y, además, ayudarles a cumplir sus finalidades.

En el primer sentido se han empleado dos instrumentos: el establecimiento de un «Premio Europeo», que se otorga anualmente al Municipio que ha desarrollado una mayor labor para difundir el ideal de la unidad europea, y el denominado «Smithers' Plan». El objeto de este Plan es informar a todo el que lo desee acerca de personas que están dispuestas a proporcionar hospitalidad a los miembros y funcionarios de los entes locales que viajen por el extranjero.

Pero, sin duda, la más importante de las labores desarrolladas por el referido Comité ha sido la organización periódica de la Conferencia Europea de los Entes Locales, celebrada en Estrasburgo, bajo los auspicios del Consejo de Europa. La primera conferencia se celebró en 1957, y aunque faltaron las representaciones de varios de los países miembros del

Consejo de Europa, el éxito de la misma hizo que en la segunda, celebrada en los últimos días de octubre de 1958, estuviesen representados todos, excepto Grecia. El éxito conseguido por esta conferencia se desprende, no sólo del interés de las resoluciones adoptadas, sino también del hecho de que todas ellas, excepto una, se acordaron por unanimidad de votos, a diferencia de lo que ocurrió en la primera conferencia, en la que se produjeron numerosas abstenciones.

Entre los acuerdos adoptados en la conferencia de 1958 merecen destacarse el de dirigir una petición a la Comisión del Mercado Común, para que tenga en cuenta las necesidades económicas y sociales de los entes locales cuando elaboren sus programas; la formulación de un plan para hacer una propuesta a la alta autoridad de la C. E. C. A. en el sentido de asociar a los entes locales en el desarrollo de las actividades de aquella; la asignación, en consecuencia, de un carácter representativo y permanente a la Conferencia, y, por último, se aprobó, por una gran mayoría, la creación de un Instituto europeo de Crédito para financiar las actividades municipales y regionales.

R. E. C.

## Die Öffentliche Verwaltung

Stuttgart.

Enero 1959.

Cuaderno 1.

HAUSEISEN, FRITZ: *Unnötige Normierung Von Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts im besonderen Verwaltungsrecht (Innecesaria formulación normativa de los principios del Derecho administrativo general en el Derecho administrativo especial)*, págs. 5 a 8.

Comienza el autor refiriéndose a un artículo de Bachof publicado en esta misma revista (1958, págs. 27 y ss.) en el que partiendo del hecho de la existencia de principios generales del Derecho administrativo, se manifiesta participación de que de tener sentido una codificación de tales preceptos, tiene que ser en una codificación de carácter general. La repetición de tales principios en cada ley concreta, además de ser innecesaria, iría contra la tradición del Derecho administrativo alemán que ha

dejado el desarrollo de estos principios a la doctrina, a la práctica y a la jurisprudencia administrativas (Bachof: *¿Das Ende des deutschen Verwaltungsrechts? (¿El fin del Derecho administrativo alemán?)*).

Esto que Bachof dice como representante de la ciencia administrativa alemana, no tiene más remedio que ser subrayado por parte de la experiencia deducida de la práctica judicial. El Estado, y una serie de entidades menores regulan casos y problemas de una parcela determinada, pero en realidad se trata de casos concretos de problemas generales, cuya solución debe ser buscada partiendo de los principios generales del Derecho administrativo. De ahí que no deba sobrecargarse a las leyes administrativas que regulan un problema de la parte especial con preceptos vigentes de la parte general. La leyes que se dan para regular una parcela especial de la problemática general del Derecho administrativo, no poseen la elasticidad que la dinámica del Derecho administrativo exige, y que solamente es propia de los principios jurídicos reconocidos de la parte general. Se podría, no obstante, argüir que una expresión normativa de los principios generales podría servir a la seguridad, y de garantía para la consecución de los fines propuestos por el legislador. Pero, en realidad, la experiencia enseña que tales regulaciones no tienen nunca un sentido unitario, desenfocándose de esta manera lo general a través de lo particular. Los Tribunales, al aplicar los preceptos que regulan una parcela especial, perderían de vista el problema fundamental.

El autor se apoya principalmente en Forsthoff para reforzar su postura.

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

Enero 1959.

Cuaderno 2.

FORSTHOFF, ERNST: *Die Bindung an Gesetz und Recht* (Art. 20, Abs. 3 GG). *Strukturanalytische Bemerkungen zum Übergang vom Rechtsstaat zum Justizstaat* (La vinculación a la Ley y al Derecho) (Art. 20, párrafo 3 de la Ley Fundamental). *Observaciones analítico-estructurales sobre el paso de Estado de Derecho a Estado de Justicia*, págs. 41 a 44.

En este precioso artículo bosqueja Forsthoff algunos de los problemas que el párrafo 3.º del artículo 20 de la Ley Fundamental alemana plantea a la interpretación. En dicho artículo 20 se establece que el poder ejecutivo y el judicial quedan vinculados a «la Ley y al Derecho». Una de las características del Estado de Derecho es el más estricto formalismo y estilización de las formas de actuación estatal para alcanzar sus fines, pero aquí nos encontramos con que en el centro de donde quiere fijarse la juridicidad estatal está el concepto de «Derecho», cuyo carácter aforalista se acentúa aún más de modo especial por la fórmula «Ley y Derecho».

Esto representa una novedad que trae consigo no pocos problemas. En realidad, esta fórmula refleja las experiencias legalistas de la fase final de la Constitución de Weimar y bajo el dominio del Nacionalsocialismo. Lo que se pretende con esta fórmula es añadir una sujeción más a la Administración y a la jurisprudencia por encima de la vinculación a la ley y fortalecer con ello más el Estado de Derecho. Esto responde también a concepciones modernas muy difundidas y que han penetrado en la ciencia jurídica.

Ahora bien, si esta fórmula sirve para alcanzar los fines propuestos es cosa que necesita comprobación. Contemplando las experiencias citadas, surge la duda de si los medios del Estado de Derecho son todavía suficientes para garantizar la libertad individual bajo la forma de libertad legal. Con esto comienza a aparecer la idea de completar estos medios haciendo una vinculación suprapositiva al Derecho natural, a los inalienables postulados éticos y morales y a los valores, hallándole sitio dentro de la vinculación al Derecho. Naturalmente que cabe preguntarse si toda esta vinculación a este mundo supralegal personificado en la expresión «Derecho» puede ser eficaz llegado el momento crítico. El que la Constitución se abandone a un tecnicismo estricto y procure una estilización de los medios de poder, no representa hoy día una protección contra las tendencias antijurídicas cuando éstas logren paralizar o apoderarse de este tecnicismo legalista. Por otro lado, la vinculación a contenidos suprapositivos no cambia nada la situación, ya que los movimientos antijurídicos no surgen con este nombre, sino que se alían con

la moral y la ética y pretenden con altavoces una renovación del Derecho desde los fundamentos. El peligro viene cuando encuentran seguidores para sus ideologías.

Frente al injusto manifiesto, las estructuras jurídico-técnicas de la constitución del Estado de Derecho ofrecen una protección más eficaz que la apelación a contenidos suprapositivos. Forsthoff cita como ejemplo el que es dudoso que se hubiera llevado a cabo la destrucción sistemática de los enfermos mentales incurables si se hubiese necesitado la publicación de una regulación legal en los periódicos oficiales, en vez de la orden dada por Hitler el 1.º de septiembre de 1939 bajo el más riguroso secreto.

Difícilmente puede admitirse que la fórmula «Ley y Derecho», pensada para situaciones extremas, pueda cumplir su cometido en el transcurso de la vida ordinaria. Una dificultad es que la combinación de un elemento formal (Ley) y de otro elemento aformal (Derecho) sin el establecimiento de un rango entre ambos ofrece grandes dificultades a la interpretación, tanto mayores cuanto que el artículo 97 de la Ley Fundamental sujeta al Juez solamente a la Ley. No debe extrañar que dadas estas circunstancias, se encuentren representadas en la bibliografía las opiniones más contradictorias, como por ejemplo la de Schrader, para el que Ley y Derecho en el sentido del párrafo 3.º del artículo 20 son una misma cosa, y la de Klein, para quien la Ley significa una positividad sin contenido valor y el Derecho un contenido valor sin positividad.

En todo caso con la fórmula «Ley y Derecho» surge la posibilidad de que «Derecho» pueda oponerse a «Ley», lo que nos conduce a inseguridades. Tras todo esto se esconde una concepción del Estado de Derecho que un alto Tribunal ha formulado de la siguiente manera: «El Estado de Derecho no sólo ha de estar representado formalmente por medio de la actividad legislativa, ejecutiva y judicial, sino que también ha de estar representado materialmente como Estado de Derecho, es decir, como un Estado que se dirige a la realización y aseguramiento de la Justicia». Apoyándose sobre esta concepción del Estado de Derecho, los Tribunales se toman el derecho de una interpretación correctiva de la ley en virtud de consideraciones jurídico-políticas y político-sociales.

Un problema importante es que el Juez y el funcionario se encuentran en situaciones diferentes frente a su vinculación a la «Ley y al Derecho». Para el funcionario existe en primer lugar una responsabilidad material, y en segundo lugar una responsabilidad jurídica por su actuar. En cambio, para el Juez que ha de juzgar materia administrativa, se invierten los términos, existiendo primeramente una responsabilidad jurídica y luego una responsabilidad material que ha de servir de freno al *fiat iustitia et peccat mundus*.

El paso del Estado de Derecho a Estado de protección jurídica no vamos a valorarlo aquí, sino a consignarlo como un hecho del mayor alcance estructural. Las causas de esta transformación son varias, debiendo citarse en primer lugar el descrédito de la legalidad formal, lo que hizo que se volvieran los ojos al Juez inglés no vinculado a la ley, aunque ya Max Weber puso de manifiesto cómo disminuiría fuertemente la precisión que debe haber en las sentencias si se daba entrada a razonamientos sociológicos, económicos y éticos en lugar de conceptos jurídicos.

Hay que confesar que la moderna jurisprudencia no ha podido sustraerse totalmente a tales razonamientos. La jurisprudencia se va volviendo cada vez más hacia el Derecho aformal para resolver el caso concreto cuyas consecuencias jurídicas no pueden precisarse en un articulado.

Con ello la jurisprudencia ha realizado un cambio que atañe al Estado de Derecho como un todo. Este giro, aunque favorecido por el párrafo 3.º del artículo 20, no tiene en él su origen, ya que la famosa fórmula «Ley y Derecho» es susceptible de una interpretación que no conduzca al abandono de la racionalidad del Derecho, pues en el caso de ser entendida como un medio auxiliar para reparar defectos técnicos posibles en un ordenamiento jurídico tan fino y sutil como el moderno, la fórmula dicha no abre ninguna brecha en el Estado de Derecho, quedando de esta forma garantizada la racionalidad del Derecho. Pero cuando la interpretación ha cargado a la fórmula con el peso ideológico de la ética, del Derecho natural, del Estado social, etc., es cuando se produce la inseguridad de la vinculación del poder ejecutivo y judicial según el párrafo 3.º del artículo 20. Esta inseguridad sería inofensiva para todo el Estado si estu-

viese compensada en otro sitio. Sobre la trascendental cuestión de cuándo está sometido a la ley y cuándo está libre de esta vinculación legal, decide hoy día el Juez mismo.

Este hecho es de la mayor importancia para la estructura total de la República federal alemana. En él se manifiesta la superioridad de la jurisprudencia sobre la ley y la legislación. Esta ha convertido a la República federal en un Estado de Justicia.

La disolución del Estado de Derecho por el Estado de Justicia tiene una lógica interna que no consiste ni en el Derecho positivo ni en el sentimiento de la dignidad de la función judicial, aunque ambos estén implícitos en ella. Los puntos de apoyo de esta lógica son más profundos, estando constituidos por la quiebra de la autoconciencia, producida por la experiencia de las últimas décadas en aquellos que están llamados a participar de forma activa en la Administración y legislación y también, y no en menor grado, por la desaparición de la confianza frente a ellos que se manifiesta.

J. M.ª N.

Febrero 1959.

Cuaderno 3.

HECKT, WILHEM: *Die Verschuldung der Gemeinde (El endeudamiento de los Municipios)*, págs. 85 a 88.

Las deudas de los Municipios han aumentado mucho en los últimos años. Esto ha hecho suponer que los Municipios no cuentan con suficientes ingresos provenientes de la exacción de impuestos y que por tanto están abocados a una catástrofe económica. Sin embargo, el problema es bastante más complejo.

La palabra «deuda» lleva consigo un sentimiento de carácter negativo que dificulta un enjuiciamiento objetivo. A pesar de todo, los problemas derivados de la obtención de recursos económicos valiéndose de créditos, pueden ser evitados.

Los Municipios son Corporaciones públicas que valiéndose de las aportaciones de sus miembros, cumplen unos fines locales comunes. Estos fines tienen una naturaleza consuntiva. Los Municipios no tienen por finalidad la obtención de ganancias o la formación de un patrimonio para una comunidad local. Las posibles ganancias obtenidas por medio de los

servicios remunerados (gas, corriente eléctrica, agua) son aplicados a otros fines de naturaleza consuntiva. Dada esta naturaleza y el carácter de las inversiones, resulta que la adopción del sistema de préstamos no debe ser enjuiciado desde el punto de vista de la utilidad económica, sino que está condicionado por la estructura del presupuesto del Municipio.

Para el cumplimiento de los fines fijos, cuenta el Municipio con los ingresos regulares, pero para el cumplimiento de fines que sólo se presentan una vez, o bien cada largos periodos de tiempo, ha de valerle el Municipio de uno de estos tres medios: 1.º, del reparto de los gastos en varios presupuestos; 2.º, de la acumulación de reservas, y 3.º, recurrir al préstamo. El acudir al préstamo es un medio económico adecuado a los fines del Municipio y, por otra parte, dada la realidad, un medio imprescindible. Una determinada situación de deuda pertenece a la normalidad de la vida del Municipio.

Entre las causas que han impulsado a los Municipios a contraer deudas, pueden citarse la reforma monetaria y las necesidades de la postguerra.

Dado el panorama actual podemos afirmar que aunque se aumenten los ingresos regulares no se podrá evitar que los Municipios sigan endeudándose y que, por otra parte, si se observan los preceptos sobre la obtención de préstamos, no serán necesarias medidas especiales de ayuda económica a los Municipios.

J. M.ª N.

#### OTRAS PUBLICACIONES PERIÓDICAS RECIBIDAS

- «Administración Local Abulense», números 26 y 27.
- «Anuario de Derecho Civil», fasc. 4.
- «Archivo Hispalense», núms. 91 y 92.
- «Archivos Leoneses», núm. 24.
- «Archivo de Prehistoria Levantina», número 7.
- «Argensola», núm. 36.
- «Arquitectura», núms. 1 y 2.
- «Arte y Hogar», núms. 166 y 167.
- «Banca y Seguros», núm. 1.
- «Biblioteca Hispana», núm. 3.
- «Boletín del Ayuntamiento de Madrid», núms. 3.232 al 3.240.
- «Boletín Circular del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios».



- rios de Administración Local de Castellón de la Plana», núms. 61 al 63.
- «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local», núm.
- «Boletín del Colegio Oficial de Directores de Bandas de Música Civiles», números 161 al 163.
- «Boletín de la Comunidad de la Ciudad y Tierra de Segovia», núm. 668.
- «Boletín de Divulgación Social», números 149 y 150.
- «Boletín de Estadística e Información de Burgos», núm. 384.
- «Boletín de Estadística e Información de Cádiz», núm. 23.
- «Boletín de Estadística de la Presidencia del Gobierno», núms. 169 al 171.
- «Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid», núms. de noviembre y diciembre.
- «Boletín de Información del Ayuntamiento de Carballino», núms. 73 al 75.
- «Boletín de Información del Ayuntamiento de Cartagena», núms. 17 y 18.
- «Boletín de Información del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Valencia», núm. 7.
- «Boletín de Información Documental», núm. 36.
- «Boletín de Información Local de Jaraiz de la Vera», núms. 52 al 57.
- «Boletín de Información del Ministerio de Justicia», núms. 437 al 444.
- «Boletín de Información Municipal de Badajoz», núm. 12.
- «Boletín de Información Municipal de Castellón de la Plana», núms. de octubre a diciembre de 1958.
- «Boletín de Información Municipal de Chucena», núm. 16.
- «Boletín de Información Municipal de Jaén», núm. 14.
- «Boletín de Información Municipal de La Puebla», núms. 137 al 142.
- «Boletín de Información Municipal de Orense», núm. 13.
- «Boletín de Información Municipal de Oviedo», núm. 28.
- «Boletín de Información Municipal de San Feliú de Llobregat», núm. 61.
- «Boletín de Información Municipal de Sevilla», núms. 298 al 306.
- «Boletín de Información Municipal de Valencia», núms. 19 y 20.
- «Boletín de Información Municipal de Vall de Uxó», núm. 66.
- «Boletín Informativo de la Alcaldía de Manzanares», núms. 13 al 15.
- «Boletín Informativo del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Albacete», núm. 14.
- «Boletín Informativo del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Cuenca», núms. 22 al 26.
- «Boletín Informativo Municipal de Tresjuncos», núm. 4.
- «Boletín Informativo y de Orientación Profesional», núms. 21 y 22.
- «Boletín de la Institución Fernán-González», núm. 146.
- «Boletín del Instituto de Estudios Gienenses», núms. 15 y 16.
- «Boletín de Legislación Extranjera», números 126 y 127.
- «Boletín Municipal de Coria del Río», núms. de febrero y marzo.
- «Boletín Municipal de Villanueva del Río y Minas», núm. 41.
- «Boletín Oficial del Ministerio de Hacienda», núms. 1 al 32.
- «Boletín Oficial del Ministerio de la Vivienda», núms. 17 y 18.
- «Boletín Oficial de la Provincia de Navarra», núms. 1 al 51.
- «Boletín Profesional e Industrial», números 3 al 7.
- «Boletín de la Sociedad Castellonense de Cultura», núms. de enero y marzo.
- «Boletín de la Universidad de Granada», núm. 6.
- «Campo», núms. 203 y 204.
- «Caza y Pesca», núms. 195 y 196.
- «Cedro», núm. 14.
- «Certamen», núms. 161 al 173.
- «Circular del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Barcelona», núms. de marzo y abril.
- «Circular Informativa del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Almería», núm. 20.
- «Circular Informativa del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Huesca», núms. 57 al 59.
- «Circular Informativa del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Vizcaya», núms. 51 y 52.
- «Cisneros», núms. 19 y 20.
- «Cuadernos de Arquitectura», núm. 33.
- «Cuadernos del Centro de Estudios Sindicales», núm. 11.
- «Documentación Administrativa», número 15.

- «Economía», núms. 725 al 729.  
 «Economía Mundial», núms. 948 al 957.  
 «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», núms. 27 al 36.  
 «El Secretariado Navarro», núms. 2.780 al 2.792.  
 «España Económica», núms. 3.157 al 3.166.  
 «Estadística Española», núm. 2.  
 «Estudios de Deusto», núm. 12.  
 «Estudios Geográficos», núms. 70 y 71.  
 «Felipe II», núms. 7 y 8.  
 «Fomento Social», núm. 54.  
 «Gaceta Municipal de Barcelona», números 7 al 15.  
 «Guía», núms. 884 al 888.  
 «Guipúzcoa Económica», núms. 194 al 196.  
 «Hispania», núm. 71.  
 «Impuestos de la Hacienda Pública», números 185 al 187.  
 «Industria», núms. 196 y 197.  
 «Información Comercial Española», números 305 al 307.  
 «Información Jurídica», núms. 186 y 187.  
 «Informaciones Municipales», núms. 97 y 98.  
 «Insula», núms. 148 y 149.  
 «Investigación», núms. 365 y 366.  
 «Jornal», núms. 61 al 64, 71 y 72.  
 «La Administración Práctica», núms. 1 al 4.  
 «Linares», núms. 91 y 92.  
 «Lucus», núm. 3.  
 «Mejora», núm. 30.  
 «Moneda y Crédito», núm. 67.  
 «Mundo Cooperativo», núms. 229 al 233.  
 «Municipalia», núms. 69 al 71.  
 «Nuestro Colegio», núms. 67 al 69.  
 «Penyagolosa», núm. 4.  
 «Policía», núms. 200 y 201.  
 «Policía Municipal», núms. 124 y 125.  
 «Pretor», núms. 78 y 79.  
 «Príncipe de Viana», núms. 72 y 73.  
 «Razón y Fe», núms. 733 al 735.  
 «Recaudación y Apremios», núms. 130 y 131.  
 «Resumen Estadístico del Ayuntamiento de Madrid», núms. 212 al 214.  
 «Revista de Administración Pública», núms. 26 y 27.  
 «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núms. 368 al 371.  
 «Revista de Educación», núms. 61 al 96.  
 «Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios», núms. 137 y 138.  
 «Revista Española de Derecho Canónico», núm. 38.
- «Revista Española de Pedagogía», números 62 y 63.  
 «Revista Española de Pedagogía», número 3.  
 «Revista de Estudios Políticos», número 100.  
 «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid», núm. 4.  
 «Revista General de Derecho», números 172 y 173.  
 «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», núms. 1 al 3.  
 «Revista General de Marina», núms. de diciembre a marzo.  
 «Revista de la Hemeroteca Nacional», núm. 65.  
 «Revista Iberoamericana de Seguridad Social», núm. 5.  
 «Revista de Ideas Estéticas», núm. 64.  
 «Revista de Información del Instituto Nacional de Industria», núm. 4.  
 «Revista Internacional de Sociología», núms. 63 y 64.  
 «Revista Jurídica de Cataluña», núms. 4 al 6.  
 «Revista Moderna de Administración Local», núms. 572, 574 y 575.  
 «Revista Municipal Interamericana», números 3 y 4.  
 «Revista de Obras Públicas», núms. 2.926 al 2.928.  
 «Revista de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación», núms. 16 y 17.  
 «Revista de Trabajo», núm. 12.  
 «San Jorge», núms. 31 al 33.  
 «Suplemento Semanal de Precios», números 54 al 62.  
 «Temis», núms. 1 al 4.  
 «Teruel», núm. 20.  
 «Tiempo Nuevo», núms. 61 y 62.  
 «Ubeda», núm. 100.  
 «Universidad», núms. 3 y 4.  
 «Vida Laboral», núms. 12 y 13.  
 «Zaragoza», núm. 7.
- \* \* \*
- «Aggiornamenti Sociali», núms. 9 al 12 y 1 al 3.  
 «American Municipal News», núms. de enero, febrero y marzo.  
 «Anais do Municipio de Lisboa», número de 1957.  
 «Boletim de Trabalhos Históricos», números 1 al 4 de 1958.  
 «Boletín de Gerencia Administrativa», núms. 80 y 81.

- «Boletín de Información de la Embajada de S. M. Británica», núms. 267 al 270.
- «Boletín Informativo de la Embajada del Japón», núms. 1 al 5.
- «Boletín Informativo de la Embajada Dominicana», núms. 10 al 12.
- «Boletín de Publicaciones Recibidas. Venezuela», núm. 21.
- «Bulletin Analytique de Documentation Politique», núms. 7 y 8.
- «Capitolium», núms. 2 y 3.
- «County Councils Gazette», núms. 9 al 12 y 1.
- «Deutsche Verwaltungblatt», núm. 12
- «Die Öffentliche Verwaltung», números 35 y 86.
- «Documentation Juridique Etrangère», núm. 3.
- «Documentation Politique Internationale», núms. 1 al 4.
- «Génova Statistica», núms. 7 al 12.
- «Illinois Municipal Review», núms. 8 al 12.
- «Journal of the Town Planning Institute», núms. 4 y 5.
- «Kommunal Tidsskrift», núms. 1 y 2.
- «Lands Kommunernas Tidsskrift», números 2 al 4.
- «Lista de Nuevas Adquisiciones. Bogotá», núm. de noviembre.
- «Memoriale dei Comuni», núms. 12 y 1.
- «Nouvelles de l'UIV», núms. 4 al 7.
- «Nouva Rassegna», núms. 18 al 24.
- «O'Direito», núm. 3.
- «Public Management», núms. 10 al 12.
- «Public Service», núms. 11 y 1 de 1959.
- «Registro Oficial del Concejo Departamental de Montevideo», núms. 18 al 21.
- «Revista de Direito Administrativo», núms. 49, 50 y 52.
- «Revista da Faculdade de Direito Universidade de Lisboa», núm. de 1957.
- «Revista de la Facultad de Derecho de Caracas», núm. 15.
- «Revista Municipal de Lisboa», números 78 y 79.
- «Revue de l'Institut de Sociologie», número 4.
- «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana», núms. 4 al 12.
- «Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto», núm. 6.
- «Rural District Review», núms. 11 y 12.
- «Secretaries Chronicle», núms. 1 al 3.
- «Sveriges Landstings Tidsskrift», números 10 y 1 de 1959.
- «The Listening Post», núm. 1.
- «The Municipal Digest of the America», núms. 1 al 9.
- «The Municipal Review», núms. 348 al 350.
- «The Town Planning Review», números 3 y 4.
- «The United States Municipal News», núms. 22 al 24 y 1 al 4.
- «Town and Country Planning», números 3 y 4.
- «Union Internationale des Villes», número 1.
- «Verwaltung Archiv», núm. 1.