

VI. BIBLIOGRAFIA

BIELSA (Rafael): *El estado de necesidad en el Derecho constitucional y administrativo*. 2.^a edición, Buenos Aires, 1957.

En 1957 aparece la segunda edición de la monografía de Rafael Bielsa, *El estado de necesidad en el Derecho constitucional y administrativo*, obra que había sido dada por primera vez a la imprenta en 1940, publicándose en el «Anuario del Instituto de Derecho Público» argentino, y con posterioridad en un volumen aparte. En esta nueva edición se viene a recoger íntegramente el texto originario, si bien ampliado en algunos puntos a base, sobre todo, de trabajos del autor publicados después de la primera impresión.

Bielsa se plantea en ella un sugestivo problema. Tradicionalmente se venía estudiando al estado de necesidad en relación con el Derecho penal, con el Derecho privado y con el Derecho internacional, teniendo únicamente en el Derecho penal una completa ordenación positiva. Sin embargo, la doctrina no había mostrado interés en el análisis de esta institución respecto a su aplicación en el Derecho constitucional y administrativo, notándose la falta tanto de una construcción como de una regulación legal. Ahora bien, este olvido encuentra, en parte, justificación en la consideración de que el estado de

necesidad se configura por su naturaleza jurídica, como una exención de responsabilidad en el caso de lesión de un derecho de otro para defender el propio, mas si tenemos en cuenta que la Administración ha sido hasta hace poco casi totalmente irresponsable, observamos cómo no hacía falta la aplicación de esta exención de responsabilidad en el Derecho administrativo. Pero una vez superado aquel principio de irresponsabilidad, se hace preciso el estudio de la posibilidad de aplicación del estado de necesidad en el Derecho administrativo, y éste es el propósito de Bielsa en la obra a que nos venimos refiriendo.

Sistemáticamente se estructura en dos partes. En una primera, se fija el concepto de la institución y se trata, a grandes rasgos, toda la problemática general, para pasar en la segunda a realizar la aplicación de los conceptos previamente elaborados al campo del Derecho constitucional y administrativo.

Para determinar el concepto, parte de la distinción entre «necesidad» y «estado de necesidad». Ambas tienen como punto común la idea de hacer referencia a un proceso de producción jurídica, pero entre ellas existen por lo demás notables diferencias. «La necesidad, dice el autor, es fuente de Derecho, pero no por eso sólo reconocida expresamente como tal en el orden jurídico constitu-

cional. Ella está sobre las fuentes de Derecho que considera el legislador —en sentido lato, constituyente— para establecer, en general, un orden de prioridad de normas». Se hace así exacta la observación de Romano, según el cual la necesidad es fuente primaria y originaria de derecho. El «estado de necesidad» plantea un problema distinto, supone siempre una colisión de derechos, en la cual al derecho de categoría superior se le reconoce la posibilidad de prevalecer sobre el de categoría inferior. Ahora bien, si una norma de derecho protege al individuo que en estado de necesidad viola otra norma en defensa de su derecho, ese estado de necesidad es fuente de Derecho, y por eso se le reconoce como causa de exención de responsabilidad. La «necesidad» es también fuente del Derecho, pero es una fuente potencial y generadora de normas.

Una vez delimitado el concepto, pasa a estudiar todas las cuestiones típicas de una teoría general: fundamento, requisitos, diferencias con las instituciones afines y, aunque muy someramente, su enclave en el Derecho penal, en el privado y en el internacional.

Sin embargo, donde cobra auténtico valor la labor de Bielsa es cuando se enfrenta con la difícil tarea de llevar al Derecho constitucional y administrativo los conceptos previamente elaborados. A grandes rasgos se puede concretar su posición en los siguientes términos. La Constitución y las leyes protegen, por medio de declaraciones y garantías,

individuales y colectivas, los atributos de la personalidad, su libertad, su honor, su propiedad, su integridad física y moral. Mas el Estado, por encima de proveer a lo necesario para asegurar aquellos derechos y libertades, tiene el deber esencialísimo de adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardar a la Comunidad de los peligros colectivos. Así la acción del Estado como Poder se dirige en un primer término a proteger el interés de la colectividad y sólo mediatamente mira al individual. Contra todo peligro que amenace al interés social, reacciona el Estado organizando su defensa, y esto aún en aquellos casos que falten normas que autoricen tal reacción, y sin necesidad de invocar derechos subjetivos, de la misma manera que lo hace el individuo amenazado por un peligro en su persona o en sus bienes, si ese peligro es grave o inminente.

«Esta actitud, esta reacción de defensa frente a otra acción o situación, cuyas consecuencias no podrían evitarse, ni repararse de otro modo para volver las cosas al estado amenazado por situación peligrosa», constituye el estado de necesidad. Estado de necesidad que queda caracterizado por la gravedad e inminencia de un peligro para los administrados o la colectividad, y, además, por la falta de normas regulares que autoricen el acto o la falta de competencia de los agentes de la Administración pública.

El ejercicio por el Estado de este medio de defensa implica, por otra parte, el desconocimiento de un derecho subjetivo o situación jurídica de una persona, des-

conocimiento que si bien no lleva aparejada una responsabilidad por las razones anteriormente dadas, si determina sacrificio injusto de la persona o personas que el hecho necesitado daña, y en consecuencia, por aplicación de uno de los dos pilares básicos del Derecho administrativo —el de la garantía— surgirá un deber de reparación de la Administración al particular.

Queda trazada así una teoría general del estado de necesidad en el Derecho constitucional y administrativo, que el mismo autor se encarga de desarrollar en relación a una serie de casos concretos, abriendo un nuevo campo de especulación en esta rama del Derecho.

ROMÁN MIRÓ MIRÓ

MARQUÉS CARBÓ (Luis): *El Derecho local español*. Tomo II, Barcelona, 1958, 2 vols.

Dimos ya noticia de esta obra, muy actualizada y completa, cuando saludamos la aparición de su primer tomo en las páginas de esta REVISTA. Los dos nuevos volúmenes que integran el tomo II recogen toda la materia regulada en los libros II y III de la Ley de Régimen local.

Sin perjuicio de su carácter eminentemente práctico, no sólo nos ofrece esta publicación una buena exégesis de nuestro Derecho positivo legal y reglamentario vigente de las Entidades locales, sino que también contiene amplias referencias a la doctrina científica, el antecedente histórico, la jurisprudencia y la legis-

lación comparada. Los comentarios en torno a cada artículo de la Ley son siempre interesantes y no se omite ninguna disposición, cualquiera que sea su rango, de cuantas se han dictado en desarrollo, complemento o modificación de la Ley.

Los estudiosos del Derecho de las Entidades locales han de agradecer también a Marqués Carbó la numerosa bibliografía que, en relación con cada materia, aparece reseñada y que demuestra la ingente labor acometida con tanto éxito por el publicista catalán, a quien felicitamos por su nueva aportación a esta materia básica para los municipalistas.

J. L. DE S. T.

La modernisation des instruments de travail et des méthodes dans les Administrations publiques. París, 1948. 120 páginas.

Bajo el título común que antecede, se ofrecen en esta obra cuatro informes elaborados por los autores que más adelante se mencionan, y cuyo original fué preparado en el marco de las actividades que realiza el Centro de Investigaciones Administrativas de París.

Su contenido pone de manifiesto, como en otros países, el fenómeno acaecido en el ámbito de la Administración pública, al adoptar sistemas y procedimientos de los que venían y vienen aplicándose en las empresas privadas, en orden a la organización científica del trabajo. A este

respecto, Henry Puget, en su introducción, relativa a los *instrumentos, organización y métodos de las Administraciones públicas*, limita y centra el conjunto de los informes que se dan a conocer, al indicar que no van a ser objeto de los mismos todas las tareas de la Administración, sino sólo algunos aspectos de la misma: aquellas tareas especializadas de naturaleza técnica que disponen de instalaciones y aparatos muy variados y complejos, destinados a asegurar, por ejemplo, las comunicaciones telegráficas, la conservación de las carreteras, la defensa nacional, etc.

Previamente se recuerda en este trabajo lo que supuso para la vida administrativa la introducción del teléfono y de la máquina de escribir, así como el empleo del estenógrafo, la fotografía, microfotografía, máquinas para perforar cartas, etc., adelantos todos que han venido a simplificar y a transformar los métodos hasta entonces seguidos, que hicieron desaparecer a los copistas y a crear una nueva categoría de funcionarios especializados para el uso de los nuevos instrumentos.

Raymond Gaudriault, en su informe sobre *La mecanización de los trabajos administrativos en los servicios públicos, estudio crítico y desarrollos posibles*, estudia la mecanización aplicada a los problemas del abono de sus haberes a los funcionarios, distinguiendo los métodos que pueden utilizarse y la economía que implica la aplicación de los mismos. A su vez, señala las ventajas que ofrece en el establecimiento de

los expedientes electorales el uso de las tarjetas perforadas, cuya aplicación también se ha llevado a cabo por el Ministerio de Defensa en relación con su parque móvil, uso que se ha generalizado al crear diversas administraciones las fichas del personal.

Seguidamente señala las ventajas que resultan del empleo de la mecanización, caracterizado por la seguridad de los trabajos, la tendencia a la concentración, y la rentabilidad del coste de los métodos de mecanización, procedimiento que ha dado lugar, a tenor del Decreto de 13 de julio de 1945, a la formación de funcionarios y auxiliares especializados en cartas perforadas, tras un cursillo en el que se les otorgó un diploma y una gratificación presupuestaria de 1.600 francos.

Sobre las *Aplicaciones de la fotografía y de la fotomicrografía (microfilms y microfichas) en las Administraciones públicas*, P. Poindron ofrece un estudio técnico sobre los procedimientos fotográficos, sus posibilidades y sus ventajas, y, más adelante, trata de las aplicaciones del microfilm y de la fotografía y fotomicrocopia.

R. Martín, J. de Dampierre y R. Levassor, en su informe *Las bibliotecas administrativas como instrumentos de trabajo de los funcionarios*, destacan en primer lugar que los indicados centros no han sido objeto de una reglamentación general; que cada Ministerio tiene su biblioteca, así como cada Administración, siendo preciso que las que tienen carácter administrativo y están destinadas a facilitar elementos de

trabajo a los funcionarios, sean para uso y servicio público, y, teniendo caracteres comunes, se integren en la estructura general de la Administración.

Como consecuencia de lo que antecede, los dos problemas fundamentales que se abordan son, el del encuadramiento de las bibliotecas administrativas en la organización de los servicios, y el Estatuto del personal que ha de atenderlas.

Otras materias que los autores tratan en este informe se refieren a los locales e instalaciones y a los catálogos y repertorios en las bibliotecas ministeriales.

El último trabajo que se da a conocer, de A. Cantegreil, versa sobre *Servicios de organización y métodos y experiencias francesas y extranjeras*. En él se resumen las tendencias de Francia en los últimos cincuenta años y el establecimiento del servicio de Organización y Métodos. Paralelamente señala estos servicios en diversos países y organismos que primeramente lo aplicaron, terminando con la indicación de que los elementos necesarios para una obra de organización son: el funcionario organizador, el Servicio Ministerial de Organización y Métodos, y el núcleo central interministerial.

S. SANFULGENCIO NIETO

LANCASTER (Lane W.): *Government in Rural America*. Princeton, 1957, 375 págs.

Estamos ante un manual de gobierno local rural americano. Se

trata de un texto muy difundido en los Estados Unidos. Porque el ejemplar que manejamos es reimpresión de la segunda edición de una obra que en su anterior edición, publicada por primera vez en el año 1937, tuvo desde esa fecha cinco reimpressiones. Su autor pertenece a la Universidad de Nebraska.

Al decir que se trata de una obra de gobierno local, no es necesario que aclaremos el peculiar sentido que la expresión «government» tiene en la doctrina anglosajona. En cambio, sí tiene mayor interés la peculiaridad rural. Lancaster inicia el libro señalando la profunda crisis a que lo rural está sometido en los Estados Unidos. De un lado, la continua migración del campo a la ciudad ha hecho disminuir la importancia relativa del primero, en un fenómeno universal. Del otro, en Norteamérica lo rural ha sufrido una especial evolución. La agricultura, paradójicamente, se ha industrializado; el desarrollo de las comunicaciones ha puesto las ventajas de la ciudad en manos de los campesinos; la vida urbana ha llegado al campo y, en resumen, el campo se ha urbanizado. Esta urbanización del campo debe traer importantes consecuencias en cuanto a la estructura del gobierno local, y éste constituye el «leit-motiv» de la obra.

Los cuatro primeros capítulos integran lo que en España llamaríamos Parte general. Se aborda en ellos el concepto del gobierno local rural, la estructura de los entes locales americanos («town», «county», «township», etc.), y su posición legal frente a los Esta-

dos y la Federación. Los capítulos cinco a trece integran lo que nosotros llamaríamos Parte especial: técnica de la Administración; Administración financiera; policía y justicia; carreteras; educación; beneficencia; sanidad. Los dos últimos capítulos están destinados a exponer un nuevo tipo posible de gobierno local y a las posibilidades de su reforma.

Los defectos más importantes del sistema de gobierno local americano son para Lancaster dos: la proliferación de entidades locales, y la excesiva autonomía. Con respecto a la primera, junto a «town», «county» y «township» como formas principales, coexisten una serie de áreas locales distintas: «cities», boroughs», «villages», distritos escolares, autoridades para fines especiales. En total 165.000 entidades que se superponen y obstaculizan en su actuación. Que suponen una pesada carga para el contribuyente, que hacen difícil el sentido representativo de la vida local americana, y que, sobre todo, se muestran particularmente ineficaces.

Por otro lado, la descentralización existente en el momento actual envuelve también serios inconvenientes. Los entes locales en los países anglosajones están sujetos, fundamentalmente, a un control legislativo y jurisdiccional, frente a la supervisión administrativa propia del régimen francés. Esta autonomía local exagerada hace que los entes locales no realicen una adecuada labor. Las instituciones de democracia directa o cuasi-directa na-

cieron en un marco mucho más simplificado que el actual, cuando se les exigía poco. Hoy, como consecuencia de la transformación experimentada por el campo, las pequeñas entidades, dotadas de escasos medios, y en manos de autoridades de estrecha mentalidad local, son ineficaces. Lancaster postula por una mayor centralización. Los Estados y la Federación estarían llamados a ejercer un papel más importante en cuanto a la cooperación con las entidades locales, a ejercitar una supervisión más directa sobre su actuación, e, incluso, a crear servicios en el terreno considerado hasta ahora como local.

El autor no deja de ver los inconvenientes que una tal centralización envolvería para la democracia. Pero señala que la oposición entre centralización y libertad adolece de simplificación excesiva. La centralización no tiene por qué oponerse a la libertad; más bien, puede servir para fortalecerla. Opone la eficiencia al romanticismo tradicionalista. Así, el plan que esboza para un nuevo gobierno local se encuentra basado precisamente en la absorción de funciones por los Estados y la Nación, sin perjuicio de la subsistencia de las instituciones representativas.

La obra es fundamentalmente clara y práctica, siguiendo la pauta de la literatura anglosajona. Para las personas que se dedican a la Administración local, me atrevo a añadir que es amena. Sus problemas están tratados de una manera directa, con referencia a casos concretos, pero sin

olvidar nunca la existencia de un sistema rigurosamente seguido.

MANUEL MEDINA ORTEGA

HATT (Paul K.) y REISS (Albert J.) (jr.): *Cities and Society. The revised reader in Urban Sociology*. Glencoe, Illinois, 1957, 852 págs.

La obra constituye una selección de textos de sociología urbana. En el año 1931 apareció la primera edición, dirigida por los profesores Hatt, de la Universidad del Noroeste, y Reiss, de la Universidad Vanderbilt. Fallecido en el año 1953 el profesor Paul K. Hatt, la nueva edición revisada ha corrido a cargo exclusivamente del profesor Albert J. Reiss (jr.). De los 57 textos que figuraban en la primera edición, 22 han desaparecido, y 27 nuevos han ocupado su lugar, integrando así un total de 62. Se completa con una amplia bibliografía, recogida en veintiséis páginas, al final de la obra.

La sociología de la ciudad no se limita a considerar la ciudad como un «locus» en el que se desarrolla la vida humana. Va más allá. Se trata de pensar en la comunidad ciudadana como un todo, y en lo urbano como un «modo de vida» distinto, en términos de Louis Wirth.

La preocupación por lo urbano es connatural al desarrollo de la ciudad. El desarrollo tecnológico ha hecho que en todo el mundo la ciudad haya experimentado un progreso extraordinario, que se ha acentuado, sobre todo, en

Europa occidental y América del Norte. Concretamente en los Estados Unidos, desde comienzos de este siglo se ha ido desarrollando una rama especial de la sociología, que podemos denominar sociología urbana. Destacan los estudios de los profesores Park y Burgess en la Universidad de Chicago, desde 1915. En 1925 publican, junto con McKenzie, un volumen de ensayos titulado «The City». En este mismo año, la «American Sociological Society» dedica una sesión anual a la sociología urbana. Con posterioridad, son muchos los autores y las obras dedicadas a esta rama especial: Sorokin, Zimmermann, Bedford, la «Urban Sociology», de Anderson y Lindeman, etc.

Park vió tres áreas de estudio en la sociología de la ciudad: 1) Ecología urbana y demografía. 2) Organización social. 3) Psicología social de los ciudadanos. Para Hatt y Reiss parece haberse producido un declive en el estudio de las ciudades y de la vida de las ciudades, salvo si consideramos el caso de la demografía urbana y ecología humana. Esto se debe en parte—agregan— a que los más de los investigadores consideran simplemente que la comunidad urbana es un ente, dentro del cual una determinada clase de problemas puede ser objeto de estudio, pero la comunidad urbana en sí misma no suele ser objeto de investigación. Y también a un cambio de orientación que hace que problemas considerados en principio como de «sociología urbana», sean ahora conceptuados a través de otros puntos de referencia. Por

ello, los autores prevén que la sociología de la vida ciudadana se autolimitará durante largo tiempo a una consideración de la estructura urbana (en el sentido de comunidad); pero que también aparecerá una más genérica sociología urbana comparada.

El libro se divide en nueve partes. Dentro de ellas se recogen los diferentes textos, y cada parte va precedida de un análisis de conjunto realizado por los seleccionadores.

La primera parte se denomina «Naturaleza de la ciudad». La ciudad, como dice Wirth, es una característica de nuestra civilización industrial. La mayor parte de la población mundial vive en ciudades. Pero la ciudad extiende su influencia más allá de sus límites edificados, inspirando toda la vida moderna. Como observa Dudley Duncan, los conceptos ciudad y campo no se oponen rudamente, sino que hay una gradación entre la ciudad y lo rural; por ello se prefiere hablar de «continuo urbano-rural», admitiendo la existencia de multitud de comunidades intermedias. Para el mismo Wirth, las características de lo urbano son fundamentalmente tres: 1. Cifras absolutas de población en un área permanentemente habitada. 2. Densidad de población. 3. Heterogeneidad de la población.

La segunda parte se denomina «Naturaleza y extensión de la urbanización, y redistribución de la población». Se hace referencia a un doble movimiento en la ciudad. Un movimiento centripeto, de urbanización, originado por la revolución tecnológica: vertigi-

noso en Europa occidental y Estados Unidos. Y un movimiento centrífugo, de descentralización, en las grandes ciudades, que se desconcentran en su actividad económica y en sus barrios residenciales hacia la periferia. La parte tercera describe precisamente el proceso histórico de formación del conglomerado urbano.

La parte cuarta se dedica al estudio de la ciudad en el espacio y en el tiempo. En ella se estudian una serie de problemas, como los siguientes: Formas de emplazamiento y distribución de las ciudades; zonas de división de las ciudades. Papel del distrito central o comercial. Relaciones regionales de la ciudad. Influencia de los medios de transporte en la contextura de la ciudad. La distribución residencial y su relación con la estratificación de ocupaciones. Movimiento de personas dentro de la localidad.

La parte quinta se ocupa de la estructura demográfica y de los procesos vitales de la ciudad. En las estadísticas norteamericanas, las ciudades arrojan un menor porcentaje de nacimientos y un mayor número de defunciones que los núcleos rurales. Pero este proceso es más que compensado por la fuerte corriente migratoria hacia la ciudad, y ello determina un aumento continuo de la población urbana. En esta parte se recogen datos sobre las diferentes proporciones de edad y de sexo. En los Estados Unidos adquiere peculiar importancia el problema racial, sobre todo en el Sur. Se estudia también la estructura de la «fuerza de trabajo», influida por la distribución de la

población; los problemas de densidad, distribución residencial, influencia en las relaciones familiares, etc.

La parte sexta se denomina «Estructura y procesos de la estratificación social». Partiendo de las diferencias de clase existentes, se analiza la movilidad social (posibilidad de pasar de una clase a otra), y Rogoff sostiene que las ciudades americanas conservan la flexibilidad que las caracterizó en el siglo pasado. La industrialización ha influido de una manera poderosísima en la estratificación social. La movilidad ocupacional es también un fenómeno objeto de atención, y se subraya su proporción directa con el tamaño de la ciudad. Cuanto mayor es la ciudad, menos frecuente es que los hijos sigan la misma profesión que sus padres. Aunque la movilidad social y ocupacional se ven limitadas por una serie de barreras naturales y artificiales, producto de la misma estratificación social. En los Estados Unidos el problema se complica con la aparición de diferencias raciales y étnicas; concretamente, el negro ocupa una doble posición: dentro de su raza y en la estructura social general. En todo caso, las barreras al ascenso social y ocupacional de la raza negra son más permeables que hace veinte años.

La parte séptima se refiere a las instituciones y las estructuras y procesos de organización. El campo institucional de la ciudad moderna es completamente distinto al de la vieja organización rural. Así, han experimentado cambios muy importantes de

terminadas instituciones. Principios y creencias firmes han decaído totalmente: religión, magia, santidad del matrimonio, familia numerosa, fidelidad sexual. Para Burgess, la familia americana, concretamente, está en una fase de transición: de la vieja familia jerárquica rural se pasa a un tipo de familia democrática, asociativa, adaptada al medio urbano en que se desarrolla. Se recogen también datos de la célebre obra del Doctor Kinsey «Sexual Behavior of Human Male» («El comportamiento sexual del macho humano»); se señala el diferente comportamiento sexual del hombre de la ciudad frente al hombre del campo.

La tecnología ha permitido disminuir la jornada de trabajo. Así, han aumentado las horas de descanso y la necesidad de centros de diversión. La «diversión» reviste un carácter social, y los centros de esparcimiento son objeto de un detenido estudio. También se plantea el problema de la difícil participación del ciudadano en la vida política a través de la sociedad de masas que constituye la ciudad moderna. Las instituciones sociales y de beneficencia adquieren una considerable importancia. El control sobre la actuación individual se hace más difícil, y ello hace multiplicar las instituciones «ad hoc»: policía, tribunales, etc.

La parte octava, dedicada a la personalidad y participación social del ciudadano, se inicia con un trabajo de Georg Simmel. Para Simmel, la vida mental del ciudadano elimina «lo afectivo»,

y lo sustituye por «lo práctico»: la eficiencia en lugar del sentimiento. Hay otras diferencias también en la forma de pensar del ciudadano: más avanzado ideológicamente; los grupos sociales tradicionales son sustituidos por grupos de intereses; y los intereses comunes generales prevalecen sobre los locales.

La parte última se dedica a la planificación urbana. El sociólogo habrá de ser tenido en cuenta en el planeamiento. Así, se incluyen trabajos sobre aspectos tan importantes como el tamaño ideal de la ciudad, el coste de los servicios en relación a la distribución residencial de la población, las «unidades residenciales» ideales, el ambiente educativo del niño, la tendencia del ciudadano a alejarse del centro de la urbe, etcétera.

La obra constituye un verdadero derroche estadístico, siguiendo la tónica de la literatura americana. Es evidentemente interesante, en cuanto los problemas que se abordan son de plena actualidad. Los textos seleccionados son, en general, amenos, y no ofrecen demasiadas complejidades técnicas.

M. MEDINA ORTEGA

GUIHERME DE ARACÃO (J.): *Le D. A. S. P. et la fonction publique au Brasil*. Rio de Janeiro, 1958. 47 páginas.

Si la Constitución de 1934 señaló los principios de la organiza-

ción de la función pública y creó para ello el Consejo Federal del Servicio Civil, éste ha sido sustituido por el Departamento Administrativo de los Servicios Públicos (D. A. P. S.), a tenor de lo dispuesto en la Constitución de 1937, cuya organización fué regulada por el Decreto Ley de 30 de julio de 1938, siendo el organismo central de coordinación de los servicios administrativos, es decir, de los órganos de personal, del material y de los presupuestos; órganos éstos que vienen a constituir un sistema de actividad intermedia del Estado.

En la actualidad se encuentra fuera de la acción de coordinación que realiza el D. A. P. S. lo relativo al material y lo más destacado de su actividad es lo referente al sistema del personal, que lleva consigo un tipo particular de jurisdicción.

A este respecto se trata del régimen estatutario de los funcionarios, de sus deberes y derechos, así como de la responsabilidad y sus clases, describiendo el procedimiento administrativo seguido para sancionar las faltas disciplinarias y las categorías de las sanciones.

La última parte de esta publicación está dedicada al régimen jurídico establecido como garantía del personal.

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.

Abril 1959

Núm. 172

ALVAREZ SANTOLINO, Vicente: *Lo jurídico administrativo, y lo económico en las relaciones urbanísticas*, páginas 189 a 194.

Se trata de un comentario de la Ley del Suelo y de la Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1956, destacándose también la importancia de la reciente estructuración de las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, para llegar a la conclusión, después de estos comentarios legales, del importante papel que corresponde a los profesionales en el campo de las actividades urbanísticas, de manera singular a los Secretarios de Administración local.

Cisneros

Madrid.

Septiembre-diciembre 1958

Núm. 20

Hemos recibido el número 20 de la revista «Cisneros», que edita la Diputación provincial de Madrid. Gran parte de este número está dedicado al estudio del Monasterio de El Escorial. Destaca también por su importancia un editorial titulado «El estatuto de los Gobernadores». Como de costumbre, la revista tiene una espléndida presentación.

La Administración Práctica

Barcelona.

Abril 1959

Núm. 4

PUJOL GERMÁ, F.: *Procedimiento administrativo: las nuevas formalidades de notificación introducidas por la Ley de Procedimiento administrativo y su aplicación en el régimen local*, páginas 129 a 135.

El trabajo que comentamos tiene una interesante introducción dedicada al estudio de la naturaleza, contenido y forma de las notificaciones administrativas, destacando la importancia que la notificación tiene como acto jurídico administrativo de contenido propio.

Se dedica especial consideración al estudio del artículo 78 de la nueva Ley de Procedimiento administrativo que a su juicio constituye una verdadera garantía, tanto para la Administración como para el administrado, glosando este precepto legal en relación con la Orden de 20 de octubre de 1958 sobre notificaciones por correo. Finalmente, el trabajo del Sr. Pujol Germá fija su atención en la Circular de la Dirección General de Administración Local de 21 de marzo próximo pasado.

Revista Moderna de Administración Local

Barcelona.

Abril 1959.

Núm. 576.

SANS BURIGAS, Fernando: *Los planes parciales de urbanismo municipal*, páginas 98 a 115.

Constituye un comentario a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1956. Se analizan los artículos 6 al 20, que tratan de

los diversos planes de urbanismo, definiendo lo que el autor entiende por «Planeamiento urbanístico». Se estudian luego los planes territoriales (nacional, provinciales y comarcales) dedicando especial interés a la tramitación y aprobación de los planes parciales, terminando el trabajo con una interesante referencia a la impugnación de los planes municipales parciales de urbanismo.

Villa de Madrid

Madrid.

Número 8.

Hemos recibido el número 8 de la «Villa de Madrid», que viene dedicado en gran parte a conmemorar el IV Centenario de Carlos V, estudiándose la figura del Emperador desde diferentes puntos de vista. Con este número el Ayuntamiento de Madrid se ha unido al IV Centenario de Carlos V. La revista contiene, entre otros, los siguientes artículos:

Carlos de Gante, Carlos de España, por Antonio Gallego Burin; *El Emperador en Madrid*, por el Marqués de Montesa; *Carlos V y Toledo*; *La Pintura española en tiempos de Carlos V*, por José Camón Aznar; *San Isidro y Madrid*, por José Leal Fuertes; *Entrada y primera estancia de Carlos V en Madrid*, por Francisco Baztán; *El tiempo en Carlos V*, por Vicente Carredano; *El Alcázar austríaco-madrileño*, por Agustín Gómez Iglesias, y *Carlos V y la música*, por Juana Espinós Orlando.

El número que glosamos de «Villa de Madrid» está maravillosamente presentado y constituye un verdadero alarde editorial de excelente buen gusto.

b) REVISTAS JURIDICAS, POLITICAS, SOCIOLOGICAS Y FINANCIERAS

Revista de Administración Pública

Madrid.

Septiembre-diciembre 1958 Núm.27

ENTRENA CUESTA, Rafael: *El servicio de taxis*, págs. 29 a 61.

El profesor de la Universidad de Madrid, Sr. Entrena Cuesta, ha publicado

en la «Revista de Administración Pública» el interesante trabajo titulado «El servicio de taxis», que constituye, en gran parte, el resultado de los trabajos de un Seminario a los alumnos de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid.

A juicio del profesor Entrena, el primer problema a considerar, al iniciar el estudio del servicio de taxis, es el de su naturaleza. Aparentemente, y con un criterio profano, puede considerarse como un servicio público, pero ésta catalogación va en contra de las opiniones de la doctrina y del Derecho positivo. Los autores de diversos países han englobado el servicio de taxis dentro de los que llaman servicios públicos impropios o virtuales. A continuación el profesor Entrena, con gran erudición y abundantes citas bibliográficas, analiza qué se entiende por servicios públicos impropios o virtuales, destacando que en nuestra patria han sido estudiados por Alvarez Gendin, y por Albi Blanco.

Acto seguido se estudia el problema de la creación de servicio, y tras afirmar que uno de los principios generales de nuestro Derecho administrativo es el de la exigencia de una disposición de carácter general para la creación de los servicios públicos, pone de relieve que cumplido este requisito la Administración puede elegir entre las distintas formas de prestación que regula el Derecho positivo. En el caso de los taxis no existe un servicio público, sino simplemente un servicio de interés público; los particulares prestan una actividad íntimamente conexiónada con los intereses colectivos, por lo que la Administración no puede desentenderse de la manera en que la realizan. Pero esta actividad continúa siendo privada; la Administración no la ha tomado para sí. Por ello, los únicos medios que puede emplear para regularla son los tradicionales de la policía administrativa.

Es de gran interés la parte del artículo que dedica Entrena Cuesta a estudiar los elementos, caracteres y procedimientos de otorgamientos de la autorización para el establecimiento del servicio de taxis, planteando problemas tan interesantes como si podrá organizarse el servicio un ente público y si pueden ser destinatarios de la autorización sólo las personas físicas o también las jurídicas. El trabajo tiene un gran interés práctico para las Corporaciones lo-

cales y alusiones importantes a las Ordenanzas de taxis de Madrid y Barcelona.

Documentación Administrativa

Madrid.

Marzo 1959

Núm. 15

PERPIÑÁ RODRÍGUEZ, Antonio: *Notas sociológicas sobre la burocracia española*, págs. 5 a 16.

Un estudio sociológico sobre los estamentos de un país requiere el conocimiento previo de una serie de datos para obtener de los mismos las consecuencias necesarias. Si el trabajo se limita, como lo hace el autor, a la burocracia española, hasta tanto no se tengan los estudios estadísticos precisos, las conclusiones serán meras orientaciones para trabajos más profundos.

Partiendo de unas estadísticas fragmentarias, esta aportación se limita a orientar las investigaciones para aquilatar el exacto significado de los datos, indicando a este efecto que así la estadística es el *nosce te ipsum* aplicado a la sociedad, la estadística de la burocracia nos puede dar la imagen de un extracto social, que por estar situado anfibiamente entre la sociedad y el Estado (o en ambos), denuncia perfectamente a la vez las virtudes y defectos de esas dos mitades de la comunidad nacional».

S. S. N.

MANTILLA AGUIRRE, Adolfo: *Síntesis de ideas sobre racionalización de impresos*, págs. 17 a 30.

Prosiguiendo la labor iniciada por esta publicación, en este trabajo se exponen cuanto es necesario para la simplificación y rapidez en la redacción de los impresos administrativos, dándose a conocer, como es lógico, los requisitos que deben tener los impresos, ya que los que están bien concebidos ahorran trabajo memorístico, intelectual, así como manual y mecánico.

Ello no obsta, para que periódicamente se revise el sistema de impresos, por el actuar incesante de la Administración, y en los que junto a la redacción adecuada, ha de tener en cuenta la disposición

gráfica, para la distribución de datos, márgenes, etc., conducente todo ello a una normalización que facilite el ahorro de papel, su confección, custodia, etc.

S. S. N.

ALFARO ALFARO, Juan: *La organización administrativa y el personal en la Administración*, págs. 31 a 38.

Partiendo de unas consideraciones sobre las técnicas de organización que se deben dar en toda estructura para dar vida a los elementos que la forman, trata de la organización de la Administración pública española y sienta la tesis de que solamente se puede admitir la ordenación en cuerpos de los empleados públicos, si se procura el mantenimiento de las condiciones homogéneas precisas que imponen la especialización que se exija a cada uno. Solamente de esta forma —agrega—, al estructurar los órganos de la Administración podrán ser tenidos en cuenta los cuerpos de funcionarios, y solamente tendrán utilidad cuando la organización racional de los puestos de trabajo haya conseguido hacer homogéneas las funciones que se han de realizar en cada uno.

En nuestra patria, la reciente Ley de Régimen jurídico de la Administración puede salir al paso de las objeciones que pudieran hacerse, al permitir eliminar la multiplicidad de órganos, así como aquellos que se consideren inútiles.

S. S. N.

Abril 1959

Núm. 16

ALFARO ALFARO, Juan: *La organización administrativa de la programación económica*, págs. 5 a 14.

Entre las actividades administrativas, la programación ocupa un destacado lugar, ya que si constituye una labor de dirección es de interés la fijación de su concepto, como hace el autor, a fin de evitar las discusiones de carácter político, referentes al grado de participación del Gobierno en la libre iniciativa de los particulares.

Como en otros países, en nuestra España se ha creado un organismo especializado, cual es la Oficina de Coordinación y Programación Económica, con

funciones de planeamiento, coordinación, asesoras y de control, habiendo sido el primer resultado de nuestra planificación económica el Programa nacional de Ordenación de las Inversiones.

S. S. N.

LÓPEZ NIEVES, José: *Consideraciones sobre el Estatuto de Funcionarios de 1918*, págs. 15 a 24.

Reiterados han sido los trabajos dados a conocer en esta publicación sobre los funcionarios públicos y, como consecuencia, varias también las referencias al Estatuto de 1918. La aportación del autor en este estudio, se limita a destacar las normas que deben conservarse, señalando también aquellas otras que no se han cumplido, como determinados preceptos referentes a la selección de funcionarios y sus obligaciones y derechos.

Dentro de las materias del Estatuto que deben ser modificadas, se señalan las referentes al régimen disciplinario, a la enfermedad y a la capacidad física.

Termina el autor indicando que las sugerencias que da a conocer deben ser tenidas en cuenta en la adaptación del Estatuto de funcionarios, al objeto de que no suceda como en el precedente: que no se cumplan.

S. S. N.

ROLDÁN CASAÑÉ, Benito: *Bases para un ensayo con incentivo en la Administración pública*, págs. 25 a 34.

El título del trabajo descubre de antemano su contenido y la finalidad de asegurar un mínimo a todos los empleados, permitiendo premiar con incentivos la producción de cada uno.

Aun reconociendo el estímulo que ello supondría, no debe olvidarse la dificultad que en la rama de servicios, como es la general de la Administración, tendría la aplicación de un sistema más adecuado y aplicable en diversas modalidades en el sector industrial, donde pueden calcularse los tiempos, etc. Son muchos los factores que han de tenerse en cuenta en un sistema de incentivo, y su eficacia en la Administración se vería disminuida por otras causas ajenas a la voluntad e interés del funcionario.

En el supuesto que da a conocer, en trabajos mecanográficos, sería posible, pero un mayor rendimiento dependería también de la organización burocrática del centro o dependencia.

S. S. N.

LOZANO IRUESTE, José María: *El ingreso de los funcionarios públicos*, páginas 35 a 40.

El breve estudio que se expone hace unas consideraciones sobre la conveniencia de mantener las oposiciones como medio normal de ingreso en los Cuerpos del Estado, mejorando el sistema y terminando con la tesis de establecer, junto a ese modo normal, un procedimiento excepcional que contribuya a la eficacia y la justicia del sistema.

S. S. N.

Recaudación y Apremios

Madrid.

Abril 1959

Núm. 135

SEGURA, Manuel: *Los arbitrios con fines no fiscales y sus ordenanzas*, páginas 113 a 115.

El trabajo del Sr. Segura comienza con la siguiente afirmación:

«El concepto de los arbitrios con fines no fiscales emana del propio contenido gramatical de su denominación, por referirse a exacciones que no revisten carácter impositivo fiscal ni por prestación de servicios ni aumentos determinados de valor, debidos a gestión del Poder público, y si única y exclusivamente a conseguir con su aplicación que determinados servicios u obras de carácter privado en sí mismos, se realicen en perfectas condiciones; implican, por tanto, estos arbitrios con fines no fiscales:

a) La forma de «presionar» el Poder público sobre los particulares, para que éstos realicen determinada gestión.

b) Esta gestión tiene indudable influencia en el progreso y bienestar públicos.

c) El arbitrio es de carácter transitorio; en cuanto se cumplen las normas desaparece.»

Después se hace un detallado estudio de los arbitrios con fines no fiscales en la legislación actual, con citas de inte-

resantes sentencias del Tribunal Supremo de Justicia.

) EXTRANJERO:

Nouvelles de l'U. I. V.

La Haya.

Marzo 1959

Vol. V, núm. 1

En la página 3 de este número se publica una reseña del «Boletín» de América del Sur sobre *El servicio consultivo gratuito para las organizaciones municipales en el Brasil*.

El Instituto de Administración Municipal del Brasil pone gratuitamente a disposición de todas las personas o grupos pertenecientes a la Organización de Asociaciones Municipales, los servicios de su oficina técnica consultiva, cuyo objetivo es colaborar con los gobiernos municipales en la solución de los problemas que interesan a los entes locales. El asesoramiento se refiere a las materias siguientes:

a) Selección del género de organización más apropiada a las circunstancias y condiciones locales.

b) Elaboración de proyectos sobre ordenanzas municipales.

c) Manera de obtener recursos para pagar los gastos de organización.

d) Organización de programas sobre actividades a desarrollar.

e) Toda la materia referente a la organización interior y a las relaciones con otras organizaciones locales.

F. L. B.

La Revue Administrative

París.

Febrero 1959.

Núm. 67.

GAUDEMET, P. M.: *Le Statut des fonctionnaires internationaux en Droit interne (El Estatuto de los funcionarios internacionales en Derecho interno)*, páginas 5-12.

En la época en que los organismos internacionales se multiplican y cuando el número de sus empleados aumenta considerablemente, la promulgación del estatuto de su personal reviste una im-

portancia particular, y prácticamente a la creación de todo organismo internacional acompaña la elaboración de estatutos para el personal de dicho organismo. Esta materia ha sido objeto de estudio incluso en reuniones científicas internacionales; así lo hizo el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en su Congreso de Estambul, en 1953.

El Profesor Gaudemet piensa que el buen funcionamiento de las instituciones internacionales exige que los Estados no sólo deben aceptar el Estatuto dado por el organismo internacional a su personal, sino que es preciso que dicten ellos mismos reglas internas aplicables a los funcionarios internacionales para permitirles cumplir mejor su misión. De esta manera en el artículo se estudian en dos diferentes epígrafes los efectos internos y las fuentes internas del Estatuto de los funcionarios internacionales.

En la primera parte del trabajo se pone de manifiesto el peligro que entraña el conceder una serie de inmunidades y privilegios por los Estados a dichos funcionarios, ya que estas inmunidades —de jurisdicción, fiscales, de emigración, de aduanas— llevan consigo grave quebranto al principio fundamental del Derecho interno de los Estados: la igualdad ante la Ley. También se desconoce así la regla de la igualdad ante las cargas públicas y ante el juez. Normalmente estas inmunidades se conceden solamente a los funcionarios pertenecientes a los cargos directivos, excluyéndose el resto del personal. Desde un plano estrictamente teórico son válidas, siempre en el orden interno, las inmunidades formuladas en convenciones internacionales para los Estados participantes, pero muchas veces se pueden poner en tela de juicio la eficacia práctica de la misma, ya que la función coercitiva propia de la organización internacional descansa en los mismos Estados.

En la segunda parte del trabajo se estudian las fuentes internas del Estatuto de funcionarios internacionales. Considera el autor que para la organización internacional importa mucho que el Estatuto dado a los funcionarios por la Ley interna les permita ejercer sus funciones con toda independencia, pero también con todo el prestigio deseable, ya que la función pública internacional no debe convertirse en prebenda. La Ley debe precisar las categorías de beneficiarios. Estos serán prácticamente

los funcionarios que ocupen puestos que les lleven a participar en la dirección, en la coordinación o en el control de los servicios, con exclusión de aquéllos que atiendan a necesidades puramente materiales.

La Ley interna debe también no solamente enumerar los privilegios e inmunidades que conceda a los funcionarios internacionales, sino que, llegado el caso, debe imponerles determinadas obligaciones especiales, prohibiéndoles determinadas actividades en su territorio.

Finaliza el autor su artículo considerando que en la actualidad los estatutos de los funcionarios internacionales elaborados por los mismos organismos, son insuficientes. Pertenecen, por consiguiente, a los Estados, y especialmente a aquéllos sede de una institución internacional, completarles por una ley interna que no deberá ser elaborada sin previo dictamen de los organismos internacionales interesados. De esta forma se refuerza la seguridad jurídica y se dota a los funcionarios de las instituciones internacionales de privilegios e inmunidades quizá menos numerosos y espectaculares, pero más seguros y eficaces.

F. L. B.

La Vie Urbaine

París.

Enero-marzo 1959.

MEIRA PENNA, J. O. DE: *Le Brésil construit une nouvelle capitale (Brasil construye una nueva capital)*.—Conferencia pronunciada por el Delegado cultural del Brasil en París.

La idea de la ubicación de una nueva capital en la meseta central del Brasil, es un viejo sueño nacional, que desde el siglo XVIII viene pesando en la conciencia brasileña. Gran parte de los brasileños piensan que el traslado de la capital solucionará graves problemas que tiene el país. Se trata ante todo de acelerar el desarrollo nacional, de tal manera, que una Ley federal ha establecido el traslado para el día 21 de abril de 1960.

Para la unidad nacional es grave que un país de ocho millones y medio de kilómetros cuadrados presente un desequilibrio notable en cuanto a riquezas, fuer-

zas políticas y sociales, grado de educación, etc.; en general, puede decirse que el país se halla en un estado semicolonial. Contrasta su gran economía con el atraso de algunas regiones; la zona costera, rica y muy desarrollada, mientras que el interior es, a veces, pobre, y en buena parte está abandonado. Las comunicaciones son escasas, tanto por carretera como por ferrocarril, desde el interior, lo que explica el gran desarrollo que ha tomado la aviación comercial. La especial ubicación de Brasilia en el interior, responde a la solución de incrementar las comunicaciones por una serie de carreteras y ferrocarriles, que desde la capital van hacia la costa. Tampoco se ha olvidado la geografía, por lo cual se la ha enlavado casi en el punto de contacto de tres regiones naturales. La desequilibrada distribución de la población se compensará también con el traslado. Una vez establecida allí la capital, el país se unificará más y comenzará a sentir sus fronteras con los países vecinos, ya que al presente vive en un «espléndido aislamiento».

Estudia el caso de Río de Janeiro, la ciudad cosmopolita y superpoblada, que vivirá mejor cuando la abandonen unas 150.000 personas que dependen del Gobierno. La proyectada ciudad representará mucho en la historia artística, ya que es la más grandiosa realización de los tiempos modernos. Será una «ciudad planificada —según Lucio Costa— para el trabajo ordenado y eficiente, pero una ciudad agradable y viva a un tiempo, propicia al descanso y a la especulación intelectual, apta para llegar a ser con el tiempo no solamente el centro del Gobierno y de la Administración, sino también un foco cultural de los más abiertos y de los más sensibles del país».

PINCHEMEL, G. y Ph.: *Les villes nouvelles britanniques (Las nuevas ciudades británicas)*.

El estudio es continuación de otro publicado en el último trimestre del año pasado. Se recomienda por lo completo y acabado. Esta realización británica de las nuevas ciudades ha venido a descongestionar a las ciudades hipertrofiadas o a los núcleos obreros faltos de organización. El experimento de estas nuevas ciudades es de gran interés, no sólo para Inglaterra, sino para todos los

países que tengan problemas de urbanización, bien entendido que estas ciudades son típicamente inglesas, tanto por los métodos como por los gustos. Pero hay algo muy esencial en ellas: lo que los autores llaman «filosofía del espacio y del ambiente».

Han sido quince las nuevas ciudades proyectadas, pero pronto serán más, pues las regiones industriales de Birmingham y Manchester tienen aún más necesidad que Londres y Glasgow. Se cifran en tres millones el número de habitantes que hay que dotar de mejores condiciones de vivienda.

S. S. L.

Revue Internationale des Sciences Sociales

Paris.

Marzo 1959.

Vol. XI, núm. 4.

LIN, T.: *Les effets de l'urbanisation sur la santé mentale (Los efectos de la urbanización sobre la salud mental)*, págs. 26-37.

El autor, especialista en la materia, analiza en su trabajo, después de una corta introducción, el medio urbano y los desórdenes mentales producidos por el mismo. Se hace un estudio detallado sobre la psicosis, neurosis, enfermedades psicósomáticas, suicidio y debilidad mental, en relación con los efectos que el medio urbano produce en esta serie de enfermos. Sociólogos de la talla de Durkheim pusieron de manifiesto que en los medios urbanos se producían más perturbaciones mentales que en los medios rurales. Muchas veces estas perturbaciones psicósomáticas proceden de la falta de ajustamiento de los individuos al medio en que viven.

El autor estudia a continuación los efectos de la urbanización sobre las relaciones humanas en los países de Asia. Considera que el éxito del proceso de urbanización dependerá, en cada caso particular, de la facultad que el individuo tenga para adaptarse a las nuevas situaciones. Cuatro factores esenciales entran en juego:

a) Las facultades intelectuales de adaptación, la madurez y la agilidad mental.

b) El deseo de adaptación.

c) El objetivo de adaptación o la complejidad de la empresa en que se halla.

d) Las condiciones en que se hace la adaptación.

Las grandes ciudades ofrecen diversos atractivos: posibilidad de encontrar allí toda clase de empleos, variedad de distracciones y de comercios, posibilidades educativas y culturales, etc. En ciertos países, y especialmente para la gente joven e inteligente, la ambición empuja a probar suerte en la ciudad llena de atractivos y rica en promesas.

Psiquiatras y psicólogos han constatado que el vivo deseo y la facultad de adaptación son un importante factor para el éxito.

En la sociedad moderna la vida familiar atraviesa por un período transitorio, se pasa de la familia tradicional fundada sobre la autoridad, a la familia fundada sobre una estructura democrática donde los miembros se unen por lazos de afectión mutua y por la satisfacción que le procuran las buenas relaciones interpersonales. Juega un buen papel en este cambio la elevación de la condición de la mujer y el deseo de independencia social y económica, que late en las recientes generaciones.

El autor considera en último lugar que la superurbanización constituye no solamente un grave problema para el desarrollo socio-económico de una nación, sino también un peligro para su salud mental, puesto que se aminoran para la mayoría de la gente las ventajas de la ciudad y se agravan los efectos desagradables que la misma produce en todas las esferas de la vida humana, especialmente en la que atañe a la salud mental. En esta moderna sociedad transformada por la técnica, muchos individuos, careciendo de valores sólidos y de firmes ideales a realizar, adoptan un comportamiento incoherente, desordenado y antisocial. Es necesario hoy reconstruir nuestra cultura y crear nuestro propio estilo de vida en la esperanza de atenuar, o al menos de eliminar, las privaciones seculares. Para lograr esta tarea, tenemos necesidad de comprender mejor la personalidad y la cultura y sobre todo es preciso que tengamos fe en el valor de esta vida humana que la nueva cultura trae consigo.

F. L. B.

Città di Milano

Milán (Italia).

Abril 1959

Año 76, núm. 4.

GENESIO, U.: *Problemi di sviluppo dell'organismo municipale (Problemas del desarrollo del organismo municipal)*, págs. 218-223.

Cada día son más amplios y más complejos los problemas que atañen a los Entes municipales a causa del desarrollo extraordinario de sus competencias. Estos problemas requieren hoy un estudio más detallado de su estructura y organización.

En los tiempos de la primera legislación municipal y provincial unitaria en Italia (Ley de 20 de marzo de 1865) la actividad municipal, incluso en las ciudades, era relativamente limitada. Las circunstancias hoy han variado totalmente. Actualmente los Municipios han de construir y conservar muchas vías públicas, plazas, escuelas, asilos, fuentes, monumentos, mataderos, mercados y hospicios, que hace unos cincuenta años no era preciso sostenerlos. Por otra parte, las actividades de asistencia higiénico-sanitaria y de policía en sentido lato, se incrementan a medida que aumenta la población. Nuevos problemas han surgido como consecuencia del desarrollo de la ciudad moderna; así, por ejemplo, los transportes públicos urbanos. Han cambiado también las condiciones económicas y sociales como consecuencia del urbanismo y de la industrialización. Hoy en día también se cuida mucho más la instrucción pública y especialmente la instrucción profesional.

Posteriormente, el autor examina el sistema de los órganos ejecutivos y la función de coordinación de los mismos. El órgano, que la legislación local italiana reconoce como supremo órgano ejecutivo, es el Alcalde, a quien la Ley le designa como jefe de la Administración municipal.

Finalmente, el autor presenta un detallado esquema de las relaciones entre los órganos de los Entes municipales. El Consejo es el máximo órgano deliberante de los Entes locales. De entre los miembros del mismo se elige la Junta y el Alcalde. La Junta tiene funciones

preparatorias y deliberativas. El Alcalde convoca y preside a ambos órganos. El Secretario municipal en cuanto atañe al cumplimiento de sus funciones, depende jerárquicamente del Alcalde y es el responsable de la ejecución de las deliberaciones del Consejo y de la Junta.

F. L. B.

Memoriale dei Comuni

Empoli-Florenia (Italia).

Abril 1959.

Año XXX, núm. 4.

TROCCOLI, A.: *Le forme di attività economica degli Enti locali e necessità di una unificazione legislativa (Las formas de actividad económica de los Entes locales y necesidad de una unificación legislativa)*, págs. 157-161.

Los Municipios italianos pueden desarrollar una actividad económica, ya en la producción y cambio de bienes, ya en la ejecución de los servicios. Los modos previstos por el legislador para el desarrollo de esta actividad son directos o indirectos.

El autor estudia a continuación los diversos modos de gestión directa. Cree que tal diversidad en estos modos de gestión es absurda, puesto que no existe una diferencia fundamental entre la actividad económica directa para la producción de bienes y la actividad económica directa para la producción de servicios.

El autor aboga por la unificación en un único texto legislativo de los diversos modos que los Municipios pueden emplear para el desarrollo de su actividad económica.

Finaliza el artículo diciendo que la determinación de los instrumentos para la realización de los fines comunales asegurará el perfecto cumplimiento de tales fines, del mismo modo que el buen estado de salud de un órgano del cuerpo humano constituye el presupuesto necesario para su buen funcionamiento.

F. L. B.

GIRARDI, G.: *Gli Enti locali e il nuovo Codice della Strada (Los Entes locales y el nuevo Código de Circulación)*, págs. 167-170.

Se examinan en este artículo las disposiciones que el nuevo Código de la

Circulación contiene relativas a los Entes locales y especialmente las normas que atañen a los Municipios.

El Reglamento que para la ejecución de dicho Código se está elaborando, deberá precisar y aclarar estas normas. Al publicarse el nuevo Reglamento —dice el autor—, se podrá trazar un cuadro completo y exhaustivo de las competencias que los Municipios y Provincias tienen en esta materia.

F. L. B.

Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

Florenzia (Italia).

1 noviembre 1958. Año XIV, núm. 21.

PIRAINO LETO, A.: *L'approvazione dei contratti della pubblica Amministrazione (La aprobación de los contratos de la Administración pública)*, pág. 1.809.

Dice el articulista que la aprobación de los contratos que realiza el Estado o los Entes de Derecho público con finalidad administrativa, es un requisito de mera eficacia y no de perfeccionamiento de los mismos. No atañe a la capacidad jurídica del Ente, sino que existe para que los contratos se desenvuelven dentro de la finalidad que la ley le asigna.

La aprobación se configura como una *conditio iuris*, funciona como una condición suspensiva *ex lege*. Al producirse la misma, el acto adquiere plena eficacia con efectos retroactivos.

La aprobación, cuando interviene con relación a un contrato de naturaleza privada, tiene también carácter de acto administrativo. No son, por tanto, aplicables a ella los principios vigentes para los contratos y actos de naturaleza privada. En este caso, la ejecución corresponde a los órganos de la Administración con arreglo a las normas de Derecho privado, ya que —dice el autor— dejar la ejecución de los contratos en estos casos a los contratantes, equivaldría a frustrar la finalidad que el ordenamiento jurídico se propone con la institución del control.

F. L. B.

1 diciembre 1958. Año XIV, núm. 23.

CASALIN, A.: *Ingerenza della pubblica Amministrazione nell' attività edilizia (Injerencia de la Administración pública en la actividad de edificación)*, págs. 1.976-1.979.

La interferencia de la Administración pública en la construcción privada se encamina en Italia a satisfacer las exigencias de la convivencia social en sus diversos aspectos: urbanístico, higiénico, artístico y de paisaje. Para atender a estas necesidades se han dado diversas leyes que responden a un interés público especial, independientemente de la finalidad perseguida por las otras normas dadas sobre materias similares. La proliferación de la legislación sobre el particular ha dado lugar a la existencia de duplicidad en los controles y autorizaciones que para la construcción se exigen. A fin de evitar esto, el autor propone la promulgación de una norma legislativa, que sustituya a las existentes, unifique el procedimiento y centre en una Comisión de urbanización municipal cada resolución sobre la concesión o no del permiso para construir. Esta Comisión estaría integrada por aquellos órganos que actualmente realizan la función de control, como son, a título de ejemplo, el delegado del Ministerio de Educación para los monumentos de interés histórico o artístico, el delegado de la Sección urbanística regional, y el ingeniero civil de la construcción.

El nuevo Código de las licencias de obras deberá contener, además de las normas sobre procedimiento y concesión de licencias de edificación, unas cuantas disposiciones, simples y claras, sobre edificación, obligatorias para todos los 7.000 pequeños Municipios desprovistos de toda reglamentación en materia de edificaciones.

El autor piensa que del debate público entre técnicos y juristas cualificados, saldrá un esquema racional y orgánico, conciliador de los intereses públicos con los privados y con la iniciativa del constructor.

A juicio del autor, el legislador deberá precisar cuándo al silencio podrá atribuírsele el significado de una autorización tácita.

La limitación de la libertad individual

más allá de lo necesario causa fatalmente un desequilibrio moral y social que es dañoso hasta para los mismos intereses públicos. Por eso la regulación en esta materia ha de ser precisa, pero no excesiva.

F. L. B.

16 enero 1959.

Núm. 2.

BRANCATI, C.: *I mezzi di finanziamento delle opere pubbliche di interesse degli Enti locali (Los medios de financiamiento de las obras públicas de interés para los Entes locales)*, pág. 108.

La Ley italiana de 3 de agosto de 1949, llamada «Tupini» en atención al Ministro promotor de la misma, establece en su artículo 11 que las Provincias y Municipios, con el fin de financiar las obras públicas de interés para los mismos, podrán solicitar préstamos de la Caja de Depósitos.

Como el procedimiento para obtener el préstamo de la Caja es lento, se autoriza a los Entes locales, en el párrafo 2.º del mismo artículo, a contratar el préstamo con otro Instituto de crédito, a condición de que el tipo de interés de éste no supere el 7 por 100, cubriéndose la diferencia entre el 5,80 por 100 de la Caja y el 7 por 100 a cargo del Estado y un 60 por 100 a costa de los Entes locales.

El autor señala que otro beneficio previsto en el citado artículo es que si la entidad local mejora en sus ingresos, puede devolverle el préstamo, pudiendo pedir que la contribución estatal se le conceda directamente.

La Ley «Tupini» trata, por tanto, de conceder a los Entes locales las máximas facilidades en materia de obras públicas; ya que el grado de civilización y prosperidad de un Estado se mide por el número de obras públicas que construye.

F. L. B.

Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana

Roma.

Febrero 1959.

Vol. CXIX, núm. 2.

TARANTO, A. de: *Il silenzio su istanze indirizzate alla pubblica Amministrazione (El silencio sobre peticiones dirigidas a la Administración pública)*, pá-

ginas 77-83.

Comienza el autor su artículo diciendo que frecuentemente la Administración pública en Italia dejaba transcurrir un largo periodo de tiempo sin resolver las peticiones que se le presentaban. Esta laguna la ha venido a llenar la ley y la jurisprudencia.

Concretamente, en materia de Administración local, el artículo 5.º de la Ley municipal y provincial de 3 de marzo de 1934 dispone que transcurridos ciento veinte días de la fecha de presentación del recurso sin que la autoridad competente haya resuelto, el interesado podrá denunciar la mora. Transcurridos sesenta días desde la denuncia, el recurso se entiende, a todos los efectos de la Ley, como rechazado.

Por su parte, la jurisprudencia en el cuatrienio 1947-50, repetidamente ha declarado que el silencio puede equivaler a resolución negativa, cuando la Administración tenga obligación de resolver. Precisa, además, que el plazo en el que la Administración pública debe resolver, ha de ser proporcionado, es decir, no fijo, sino determinable en cada caso.

El autor propone la conveniencia de reducir los plazos. Este punto se halla recogido en el artículo 32 del proyecto sobre la acción administrativa que abrevia los plazos en treinta días para cada uno de los señalados en el artículo antes citado de la Ley municipal y provincial italiana.

Como final del trabajo, se propone la fijación de un plazo único para todos los casos. De esta forma se iría contra la imprevisión y la sorpresa al evitar fijar el plazo por el Juez, pues es difícil que su apreciación coincida con la del interesado. Lo fundamental, por tanto, según el autor, es reducir y fijar con exactitud plazos únicos en materia de silencio administrativo.

F. L. B.

Journal of the Town Planning Institute

Londres.

Enero 1957.

RILEY, D. W.: *Land use planning in Soviet Russia (Proyectos urbanísticos en la Rusia soviética)*.

En junio de 1958 un grupo de seis proyectistas y arquitectos ingleses visitó

Rusia, invitado por el Ministerio de la Construcción. Dejando al margen sus impresiones de tipo político o social, notaron que también a este campo llega la tentacular influencia del partido; la organización «Gostroy» o Consejo del Ministerio de la Construcción, realiza los planes económicos de los proyectos. La mayor parte de sus realizaciones se han concentrado en los establecimientos de fábricas, tanto para incrementar la industria, como para asegurar la paz y el prestigio del comunismo. La reconstrucción de las ciudades muy castigadas por la guerra ha marcado una tónica de grandiosidad y monotonía en el ensanchamiento excesivo de las calles y en el estilo invariablemente neoclásico de las restauraciones.

El tipo de casa es muy bajo respecto al occidental, de tal manera que el espacio vital por persona es un tercio comparado con el nuestro. En las grandes factorías se han levantado núcleos urbanos con unidades prefabricadas, de acuerdo con las dominantes condiciones climáticas. Lo más feliz del movimiento urbanístico ruso son las ciudades satélites, creadas para descongestionar a las grandes urbes, en las que se ve más libertad en el diseño arquitectónico; estos observadores ingleses apuntaron que los rusos se han dejado influir por los modelos británicos de nuevas ciudades.

S. S. L.

The Municipal Review

Londres.

Mayo 1959

Vol. XXX, núm. 353

The Month Reviewed (Revista del mes), págs. 247-249

Entre los diversos extremos que se comentan en esta habitual sección de «The Municipal Review», merecen especial mención las consideraciones de su redactor a propósito de un editorial de *The Daily Telegraph* de 23 de marzo del año en curso. Se refería el editoralista a la desorientación que produce en el contribuyente su doble condición de tal, en relación con el Estado y los entes locales; esta desorientación, fruto en definitiva del desorden existente, ha aumentado, en opinión de aquel, como

consecuencia de la promulgación de la *Local Government Act, 1958*. Para atajar tales males proponía la existencia de un solo presupuesto, elaborado por el Ministerio de Hacienda, que comprendiese la totalidad de los gastos e ingresos públicos, única forma de que estos resulten comprensibles.

Como puede verse, se vuelve sobre el viejo tema de la supresión de las Haciendas locales. Los argumentos empleados por el comentarista de «The Municipal Review» son también los repetidos en tantas ocasiones. Invoca, en efecto, en primer lugar, la dificultad de matizar desde la Administración central la diversidad de necesidades presupuestarias de cada uno de los entes locales, que estarán en función de las características peculiares de cada uno de ellos. Seguidamente alude a la intensificación que se produciría en los medios de control del Estado sobre los entes públicos menores de carácter territorial. Por último, desarrollando esta idea, señala que «la esencia del régimen local radica en que las autoridades locales, elegidas por los vecinos del Municipio donde han de ejercitar sus funciones, puedan atender las necesidades locales, en la medida de lo posible, mediante recursos también locales»; en igual sentido se añade que «la Administración local no puede ser libre e independiente si no dispone de una fuente de ingresos independiente controlada por ella misma».

BANWELL, H.: *The new relations between central and local Government (Las nuevas relaciones entre el Gobierno central y local)*, págs. 253-254 y 286.

Se recogen en el artículo que comentamos los pasajes más importantes de la conferencia pronunciada por su autor el día 3 de marzo de 1959 en el «Royal Institute of Public Administration». El tema tratado no puede ser de una mayor actualidad, tanto en Gran Bretaña, como fuera de ella. Como es sabido, en 1958 se produjo en Inglaterra un suceso legislativo de la mayor trascendencia: se dictó una nueva Ley sobre la Administración local —*Local Government Act, 1958*— en la que, entre otras innovaciones, se dispuso la sustitución de una serie de subvenciones —*grants in aid*— estatales de carácter porcentual

—*percentage grants*— por una subvención global —*general grant*—. En la referida conferencia, estudió Banwell el alcance de esta Ley a la luz de las intervenciones del Ministro de la Vivienda y del Régimen local en la Cámara de los Comunes y de las publicaciones del Gobierno exponiendo sus propósitos en esta materia, como, asimismo, las perspectivas que se ofrecen para los entes locales como consecuencia de las modificaciones introducidas.

En el primer sentido, recuerda el autor que, según declaró el ministro antes citado en la Cámara de los Comunes el día 12 de febrero de 1957, la intención del Gobierno era «fortalecer y estimular un régimen local vigoroso e independiente, y ofrecer a los miembros de los Concejos un mayor incentivo para que aumenten su interés en los gastos locales, situándolos en una superior medida bajo su propio control». Está claro, pues, que este es el objetivo de la *Local Government Act, 1958*, prometida en aquella ocasión.

A mayor abundamiento, reproduce Banwell algunos párrafos del *White paper* publicado en julio de 1957. Entre ellos, conviene recordar aquí aquel en que, tras señalar como el procedimiento más adecuado para fortalecer los entes locales, la sustitución de las subvenciones porcentuales por la subvención global, se advierte que el Gobierno acepta la sugerencia de los representantes de aquéllos para aprovechar esta coyuntura al objeto de revisar los diversos controles de la Administración central sobre la local, aunque no se basen en las subvenciones sustituidas. En todo caso, sin embargo, en el citado documento, se advirtió la necesidad de que el Gobierno pudiese trazar las grandes directrices de la actuación de los entes locales y exigir la obtención de un *standard* mínimo en los diversos servicios de la competencia de estos, sin perjuicio de que se les otorgasen amplias facultades discrecionales en orden a la prestación de los mismos. Estas ideas fueron igualmente expresadas por el Ministro de la Vivienda y el Gobierno local en el debate que tuvo lugar en la Cámara de los Comunes los días 29 y 30 de julio de 1957.

El autor realiza a continuación un rápido examen del proceso centralizador que se intensificó con la *Local Government Act, 1929*, y cuyas causas fun-

damentales estima radican en la crisis de las Haciendas locales, el aumento del interés de la Administración central por los servicios públicos, el progreso de los medios de comunicación y las modernas orientaciones sobre la planificación en el ámbito nacional. Termina afirmando que «sería erróneo estimar que cambiará todo en la Administración local inglesa en el curso de pocas semanas, por el simple hecho de la sustitución de las subvenciones porcentuales por la subvención global. El examen de los controles existentes en todos los servicios locales es una tarea de gran magnitud. No cabe duda de que desaparecerán muchos de ellos, pero tampoco puede dudarse que la Administración central intentará retener muchos de los controles hoy existentes que desagradan a los entes locales. Puede por ello afirmarse que, en los próximos años, se darán en este terreno numerosas batallas entre las dos esferas citadas de la Administración pública.

ARKEMA, N.: *Local Government in the Netherlands (El régimen local en Holanda)*, págs. 268 y 269.

Continuando la serie de artículos sobre el régimen local comparado, le toca esta vez su turno al de Holanda. Empieza afirmando el autor que considerado desde el punto de vista británico, Holanda es un país con dos características geográficas importantes: en primer lugar, se encuentra situado en el continente; en segundo lugar, está abierto al mar por el norte y el oeste. Como consecuencia de ello, la cultura holandesa está influenciada, tanto por los países continentales, por ejemplo, Francia y Alemania, como por los que no tienen este carácter, en especial Inglaterra. Tales influencias se ponen igualmente de manifiesto en lo que se refiere al régimen local.

En todo caso es, sin duda, la influencia francesa la que más se ha dejado sentir en esta materia: desde tiempos de Napoleón, Holanda se encuentra dividida en municipalidades (*gemeenten*), de la misma forma que Francia se divide en *communes*. La Ley de Régimen local de 1851, todavía en vigor, implantó el sistema de uniformidad, en cuanto a la organización de los entes locales.

A fines de 1957 existían 999 munici-

palidades. El Concejo es elegido democráticamente por los vecinos, y los miembros de aquel eligen de entre ellos a los tenientes de alcalde (*aldermen*). La presidencia del Concejo corresponde al burgomaestre, designado por la Corona, según la propuesta del ministro. Dicho nombramiento dura seis años, pero, salvo circunstancias excepcionales, es renovado.

La mayor parte de los ingresos de los entes locales en Holanda derivan de las subvenciones estatales. Existen, tanto subvenciones generales, como para fines determinados. Estas no son en su mayoría porcentuales, sino que se determinan en razón de una cantidad fija por unidad (por ejemplo, por cada policía, por cada escuela, etc.).

En principio, la competencia de los entes locales en Holanda se basa por el sistema de cláusula general. Existen, sin embargo, las limitaciones naturales derivadas del propio carácter de la autonomía, como aptitud para perseguir los propios fines, pero dentro del ámbito del Estado. Por lo demás, la actividad de dichos entes es supervisada con arreglo a una tutela de tipo francés.

R. E. C.

Public Management

Chicago.

Marzo 1959

Vol. XLI, núm. 3

Lowry, R. K.: *Advantages of intergovernmental purchasing (Ventajas de que los entes locales efectúen sus compras constituyendo cooperativas)*, páginas 61 a 63.

En la actualidad existe la tendencia en los EE. UU. de Norteamérica de centralizar las compras a efectuar por los entes locales. Esta tendencia ha traído

consigo un movimiento, fácilmente explicable, en favor de la constitución de cooperativas a tal efecto entre entes públicos menores de carácter territorial limitrofes o separados por escasa distancia. En el trabajo a que nos estamos refiriendo, como se deduce de la traducción que, tomándonos algunas libertades, hemos efectuado de su título inglés, se estudian las ventajas de dicho sistema. En líneas generales afirma el autor que las compras efectuadas centralizadamente ocasionan un ahorro de un 15 por 100 en cada objeto adquirido, mientras que cuando la adquisición se efectúa a través de una cooperativa, esta cifra disminuye hasta un 3 por 100.

Los principales obstáculos con que se tropieza son la diversidad de normas jurídicas que disciplinan esta materia en cada Municipio y el temor de los pequeños a verse absorbidos por los mayores. Ello no obstante, se han realizado ya ensayos concretamente en el Condado de Broward, de Florida, que han demostrado las beneficiosas consecuencias de este sistema de compras y, por ende, la conveniencia de generalizar su aplicación.

Estima Lowry que para que pueda realizarse con éxito tal esfuerzo combinado, los objetos que se adquieran deben reunir las siguientes condiciones: 1.ª, deben ser susceptibles de un uso común; 2.ª, el final del uso debe ser similar, de suerte que puedan adoptarse en tal sentido medidas comunes; 3.ª, la demanda del objeto o servicio debe ser continua; 4.ª, debe tratarse de objetos cuyo precio varía en proporción a la cantidad que se compre; y, 5.ª, los objetos adquiridos conjuntamente deben serlo en una cantidad suficiente para proporcionar un ahorro que compense el tiempo y el gasto necesario para efectuar adquisiciones por este procedimiento.

R. E. C.