

## VI. BIBLIOGRAFIA

CEREZO CARRASCO (E.) y MUÑOZ CAMPOS (J.): *El arbitrio sobre la riqueza provincial*. Madrid, 1959, 231 páginas.

Durante lo que va de siglo, la regulación jurídica de la vida local en España ha experimentado innovaciones de gran trascendencia, destacando como más próximas las acaecidas durante la época de Calvo Sotelo, y, recientemente, la Ley de Régimen local.

Si en el aspecto de las Haciendas locales, tanto los Estatutos municipal y provincial de 1924 y 1925, respectivamente, fueron los que contribuyeron a un mejoramiento del régimen financiero de las Corporaciones locales, la Ley de Bases de Régimen local, de 17 de julio de 1945, modificada por la Ley de 3 de diciembre de 1953, y después, el Texto articulado y refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, también ha supuesto una reforma en las Haciendas del citado ámbito, de gran importancia.

Los autores, en este trabajo no han pretendido hacer un estudio sobre las Haciendas locales en base a la generalidad de los diversos medios y fuentes de ingresos con que aquéllas pueden contar. No obstante concretar su aportación al tema reseñado, primeramente su tarea se ha encaminado a abordar el problema de la Hacienda estatal y local y el de su organización fiscal, fijan-

do en este planteamiento previo las relaciones de dependencia o autonomía en cuanto a los ingresos de las Entidades locales y los sistemas de percepción de los aludidos ingresos.

Tratan el tema objeto de estudio con rigor científico y abundante doctrina, examinando los fines generales de la Ley de 3 de diciembre de 1953. Tras de recoger diversas autorizadas opiniones sobre lo que significa el arbitrio, los autores amplian los fundamentos y razones del mismo, a tenor de los fines municipales y la importancia y trascendencia de los provinciales, destacando que el arbitrio es el instrumento fundamental al servicio de las Provincias para su cooperación con los servicios municipales.

Más adelante tratan de los órganos para la cooperación provincial y consideran lo pertinente a la Diputación y Comisión Provincial de Servicios Técnicos, la cual ha venido a constituir —dicen— una original iniciativa para resolver de modo práctico la supuesta antinomia entre política y técnica en el planteamiento de los servicios públicos, si bien el Decreto de 13 de febrero de 1958 ha producido un cambio en la orientación de la mentada Comisión. A pesar de esta modificación, la solución adecuada puede obtenerse si entre los órganos superiores e inferiores se da una ayuda mutua, pero siem-

pre que se cuide en su actuación el conceder un gran respeto a las opiniones que sustenten los tutelados, que deben ser continuamente estimulados a emitirlos.

Al referirse a los medios para impulsar la función de la Provincia, destacan el divorcio entre la Corporación provincial y las municipales, enclavadas en su ámbito territorial, hasta hace poco existente, el cual puede traducirse en un acercamiento al incrementarse las funciones de las Diputaciones, puesto que además de ser defensoras de intereses provinciales, se convierten en administradoras de un gran núcleo de riqueza. En el análisis que hacen de la Ley y en relación con este aspecto que estamos aludiendo, sin menoscabar la competencia municipal, dicen que la repetida Ley pretende que en las Provincias adquiera vida la cooperación provincial a través del arbitrio, que la riqueza provincial se redistribuya, restando de sus propias fuentes un beneficio, para aplicarlo a determinados fines demandados por el bien común, por lo que los gestores provinciales deben cuidar sus decisiones y autodisciplinarse en la utilización de este flexible sistema para que puedan cumplir más holgadamente su misión.

En la génesis del estudio realizado, al examinar las características económico-financieras, señalan primeramente los posibles antecedentes del arbitrio y su naturaleza jurídica. Teóricamente, dicen, es «un impuesto que corresponde a un servicio público»,

y en el resumen de su labor, se desprenden como notas su consideración de auténtico impuesto hijo de la necesidad, al que es difícil situar en cualquier clasificación teórica dadas sus características especiales. En cuanto a los efectos, estudian diversos aspectos y consideran cuanto hace referencia a la percusión, la traslación, la doble imposición y su carácter político fiscal, dentro del cual tienen en cuenta lo relativo al estímulo y al rendimiento.

La última parte de esta monografía está dedicada al estudio de la Empresa ante el impuesto y precisan, a través de la doctrina de resoluciones y circulares administrativas e informes, el contenido del citado impuesto, su extensión, exenciones, desgravaciones y prescripción.

Finalmente, ante el tema la administración del impuesto, abordan lo referente a la forma del cobro del arbitrio, a su modalidad mediante concierto, así como a la inspección del mismo, resumiendo en las páginas últimas el sistema de recursos y garantías existentes, facilitando con ello, a los no versados en la materia, los medios jurídicos puestos a su alcance para la defensa de sus derechos e intereses.

Por cuanto hemos indicado, el trabajo de que damos cuenta constituye, sin duda, el primer estudio sistematizado sobre este concepto impositivo provincial, a pesar de que este arbitrio haya sido comentado junto con los restantes que constituyen las exacciones y demás ingresos de las Haciendas provinciales en diver-

sos artículos de publicaciones relacionadas con la vida local o la Hacienda pública.

S. SANFULGENCIO NIETO

GUAITA (Aurelio): *El Consejo de Ministros*. Madrid, 1959, 82 páginas.

El profesor Guaita inicia su trabajo con una introducción, en la que hace constar el hecho de la escasa atención que, en general y hasta fecha reciente, ha merecido el tema de la organización a los cultivadores del Derecho administrativo.

En diferentes apartados se analizan los antecedentes y evolución de esta institución, comparándola con el desarrollo de la misma en los países extranjeros. Principalmente se estudian los orígenes y desarrollo del Consejo de Ministros o Gobierno en nuestro Derecho. Al desarrollar la composición de esta institución, se distinguen en la obra los siguientes apartados: Presidente, Vicepresidente, Ministros titulares, Ministro sin cartera, Ministro Secretario General del Movimiento, Ministro Subsecretario de la Presidencia y Secretario del Consejo. Especialmente en el apartado de los Ministros titulares se hace un acertado parangón de los mismos en España y en el Reino Unido, estudiando especialmente su evolución histórica.

En el tema de la naturaleza y atribuciones del Consejo de Ministros se aborda de forma completa y sistemática el estudio de esa pieza clave de la estructura jurídico-política del Estado. Se

indica que son más numerosos y de ordinario más importantes los casos en que el Gobierno actúa con competencia resolutoria, que aquéllos en los que interviene como simple órgano consultivo. Aunque el autor ha querido limitarse a estudiar los efectos jurídico-administrativos de la institución, sin embargo, dada la ligazón existente entre Política y Administración, se hacen unas consideraciones oportunas tendentes a demostrar que Política y Administración no son sino dos fases de una misma realidad. El autor resume su postura en estas palabras: «El Consejo actúa como órgano administrativo al dictar la mayor parte de los llamados actos políticos, que si no dan acceso al recurso contencioso no es, pese al texto legal, porque no sean administrativos, sino por una exclusión expresa de la Ley y por su fondo discrecional, pero la competencia y la forma, que no son discrecionales, deberían ser causas suficientes para hacer posible la impugnación contenciosa de los actos políticos».

Al realizar el estudio de los acuerdos del Consejo de Ministros se sostiene que los mismos pueden ser —y lo son las más de las veces— actos administrativos, y el Consejo de Ministros o Gobierno es —además de órgano político y constitucional— un órgano administrativo.

Finaliza el trabajo con un capítulo sumamente interesante dedicado a las Comisiones Delegadas del Gobierno, relacionando el estudio de las mismas con la evolución que instituciones análogas han tenido en los principales paí-

ses de Europa, especialmente en Inglaterra.

Finalmente, la obra concluye con dos apéndices: el primero se refiere a la legislación más importante sobre la institución que se estudia. El segundo contiene la relación de Ministros españoles desde el 18 de julio de 1936.

La obra que se recensiona goza de la brevedad y está escrita en un castellano claro y correcto, por lo que su lectura resulta amena.

F. L. B.

*La concepción estructural de la herencia.* Discurso del excelentísimo Sr. D. José Castán Tobeñas, Presidente del Tribunal Supremo.

A materia tan importante como el derecho sucesorio, ha dedicado en el nuevo Año Judicial su discurso de apertura de los Tribunales, el muy ilustre Presidente del Supremo Tribunal de Justicia. Considera el autor que es muy ostensible en la actualidad el florecimiento de los estudios jurídicos, y como consecuencia de la intensificación doctrinal se están operando cambios muy penetrantes, especialmente en uno de los puntos más discutidos: la concepción estructural de la herencia, teniendo rango de noción fundamental primaria la de la herencia o sucesión universal, estudiándose los elementos históricos de la idea de herencia, refiriéndose a la *hereditas* romana, a la herencia en el Derecho germánico, siendo numerosas las hipótesis que se han formulado sobre el origen de la herencia romana, señalándose

cómo la herencia nació en Roma, no con carácter netamente patrimonial, sino más bien personal, por razones históricas. La tesis del gran romanista italiano Pontanelli tiene puntos vulnerables, discutiéndose mucho los orígenes de la *hereditas* romana. Parece indudable el primitivo sentido familiar, sustituido después por el carácter marcadamente patrimonial. Señálase la idea de una responsabilidad ilimitada contraída por el heredero, que había de limitarla por el beneficio de inventario.

En el Derecho germánico no se conocía la sucesión hereditaria universal, pero hay que distinguir las épocas y precisar los conceptos. El patrimonio estuvo vinculado a la comunidad doméstica o familiar. Más que derecho hereditario había acrecimiento entre los miembros de la comunidad, porque había diferenciación de patrimonios, diferenciación de ellos que fué debilitándose, llegándose a un sistema de sucesión general. En la Edad Media se conoció una responsabilidad del caudal relicto, y en la Moderna el derecho del beneficio de inventario romano se combinó con el principio alemán de responsabilidad limitada, y en el actual Código alemán se introdujo un sistema complicado, imponiendo al heredero en ciertos casos responsabilidad ilimitada, enfrentando los dos sistemas, el romano, la herencia es continuación de la persona del difunto, y el germánico, la idea de sucesión en los bienes.

En el Derecho español, la ley visigoda considera las transmisiones como cualquier otro modo de

adquirir. Los Fueros municipales no pudieron tampoco ser favorables a la idea romana de la herencia. Fué en el siglo XIII la legislación alfonsina, la que quiso introducir la idea de herencia romano-justiniana, triunfando en el Derecho español la idea romana con restricciones introducidas por el Ordenamiento de Alcalá.

Nuestra legislación civil en el derecho sucesorio. No hay completa coincidencia en cuanto a decir que el sistema hereditario del Código obedece a tipo romano o al germánico. No hay coincidencia de opiniones. Hay diversidad de orígenes romano y germano en nuestro derecho hereditario. La jurisprudencia del Tribunal Supremo en lo fundamental mantiene las líneas tradicionales del Derecho romano, y aunque tenga predominio la noción romana de la herencia, tiene arraigo en la doctrina científica la procedencia germánica. En las legislaciones forales hay que distinguir las regiones inspiradas en Derecho romano: Cataluña, Baleares, y las inspiradas en el germánico y nacional: Aragón, Navarra, Vizcaya.

La determinación de la naturaleza jurídica de la herencia ha suscitado numerosas dificultades, bien relacionando la herencia con la personalidad del causante, bien con la idea de patrimonio unificado y variados matices, que ha querido dar a la herencia una verdadera identificación de la persona del difunto con la del heredero, teniendo en la doctrina francesa todavía arraigo la idea de continuación de la personalidad. Ha tenido y tiene muchos partidarios

la que enfoca la herencia desde el aspecto objetivo: bienes, derechos, elementos patrimoniales, doctrina que parece dar solución sistemática a problemas como el de traspaso de deudas a los sucesores y la distinción entre herencia a título universal y legado sucesión a título particular. Todavía hay partidarios de la figura de la *universitas* hereditaria, pero aun los propios autores que la admiten lo hacen con alcance limitado y con prudentes reservas, naciendo de exigencias jurídicas. La doctrina actual en Alemania, Italia y otros países, supera con el concepto de *successio* con distintos matices la adquisición de un título personal, mera suma de bienes, conjunto de relaciones jurídicas de carácter patrimonial, situación jurídica compleja que lleva consigo una unidad más que objetiva, teológica. La doctrina española se había atenido a la concepción tradicional, soliendo estar enlazado el ingrediente personal y el patrimonial. En las concepciones novísimas hay atisbos de nueva construcción de la herencia con matices personalistas.

El concepto de herencia se ha formado con aportaciones históricas muy diversas y contrapuestas. Sus dificultades proceden de que la doctrina científica se ha esforzado por extraer ese concepto de nociones tan poco claras como las de personalidad y patrimonio. Deben desecharse por lo general las fórmulas extremas. Errónea es la fórmula de continuación de la personalidad del difunto por el heredero. Tiene inconvenientes la teoría de la sustitución del heredero de la situación patrimonial del difunto. La concepción

personalista deja sin explicar muchos aspectos del fenómeno hereditario. La concepción germánica como mera sucesión en bienes o activo patrimonial, va teniendo partidarios en la actual doctrina española. En las doctrinas modernas se reconoce un principio de unidad patrimonial, siquiera se sustituya por algunos el concepto de unidad objetiva por el de unidad subjetiva o teleológica.

Como causas que han contribuido a la confusión que reina en la materia examinada, menciona que el concepto de herencia se ha formado con aportaciones históricas diversas y contrapuestas, que las dificultades del concepto proceden de que la doctrina científica se ha esforzado por extraer un concepto de nociones poco claras, cual las de personalidad y patrimonio, contribuyendo a la dificultad las divisiones de las acepciones de la herencia, unas veces en sentido objetivo y otras en el de sucesión o fenómeno sucesorio. Las fórmulas extremas hay que desecharlas por lo general, ya lo sean en sentido personalista o de significación patrimonial. Considera fecundas las ideas acerca de que el contenido de la expresión hereditaria no se agota en las relaciones patrimoniales, retiene el no haber incompatibilidad entre la idea romana de *successio* y la de *universitas*. No se ven esbozos conceptuales entre las teorías modernas que aparentemente aparecen opuestas. El Tribunal Supremo en doctrina fué siempre prudente. Son anticuados los principios de la herencia como continuación por el heredero de la personalidad del cau-

sante, recogiénose la regla de que en la sucesión a título universal se opera la transmisión al heredero del complejo de relaciones jurídicas del causante, salvo derechos y obligaciones que se extingan por la muerte del *decuyus*...

Como conclusiones, establece las siguientes: La herencia representa una idea integrada por elementos personales y patrimoniales. El punto de vista objetivo, base de la concepción romano bizantina y moderna de la herencia como universalidad, ha sido la propia de nuestros legisladores, que, en definitiva, admite que en el fenómeno de la transmisión por vía de herencia hay una gran complejidad de elementos objetivos y subjetivos, destacando factor importantísimo de unidad patrimonial, presentándose la herencia en nuestro Derecho como continuación por modo unitario de la titularidad del complejo informado por aquellas relaciones jurídicas patrimoniales activas y pasivas de un sujeto fallecido, que no se extinguen por su muerte, sucesión que produce también ciertas consecuencias de carácter extrapatrimonial y atribuye al heredero una situación jurídica modificada y nueva en determinados aspectos.

Es muy interesante la materia relativa a la herencia por la trascendencia del predominio de elementos subjetivos u objetivos. La consecuencia de admitir idea patrimonial a favor de un heredero o de distribuir los bienes que constituyen el patrimonio entre diversos herederos, son de gran trascendencia social en país en que el elemento agrícola es tan importante como lo es en Es-

paña, y que manteniéndose la unidad patrimonial pueda ser combatido el minifundio y facilitarse las explotaciones agrícolas, no en pequeñas parcelas cuya propiedad pertenece a varios, sino en adecuadas extensiones de terreno para realizar el aprovechamiento de éste en las mejores condiciones de aplicación de los medios modernos de aumentar la riqueza agrícola. Tal es la importancia del tema. El estudio del mismo está realizado con la variedad de normas y principios que en el campo científico han sido admitidos. La exposición de los varios criterios doctrinales está perfectamente delineada, y en ella pueden hallarse argumentos en pro de una u otra tendencia y criterios doctrinales, en los que se apoya la tesis admitida en las conclusiones del discurso. Una vez más presta servicio en estudio de materia jurídica tan importante el actual Presidente del Tribunal Supremo.

ZUAZAGOITIA (Joaquín de): *Artículos*. Bilbao, 1959, 302 págs.

La Diputación de Vizcaya ha editado, con el esmero que merecen la personalidad del autor y la calidad de la obra, una selección de los artículos periodísticos que «allá por los años veintitantos» escribió don Joaquín de Zuazagoitia y Azcorra.

El entonces Presidente de la Diputación provincial vizcaína don José María Ruiz Salas, ha escrito un prólogo a dicha obra, en el que justifica que la personalidad política del Sr. Zuazagoitia ha eclipsado durante estos úl-

timos tiempos su personalidad literaria y, sobre todo, su estilo periodístico.

Bien conocida es de todos la personalidad de don Joaquín de Zuazagoitia en el campo de lo público. Ha regido la Alcaldía de Bilbao y ha sido Consejero del Reino hasta fecha reciente. Debió de ser doloroso para un hombre como Zuazagoitia la renuncia a su vocación literaria que, como verdadera, fué irresistible, pues si bien hace estudios en Madrid, Barcelona y Burdeos, sobre las disciplinas científicas y hasta está a punto de meterse en investigaciones de Química orgánica, no tarda en dejarse arrastrar mucho más por las letras, por la pintura y por el movimiento general de la cultura de España y de Europa.

En los trabajos recopilados se nota claramente tan amplia formación, pues la vastedad del mundo periodístico de Zuazagoitia abarca desde la crítica literaria, hasta el comentario acertado sobre la construcción de un sanatorio; desde el tema de la urbanización, hasta el artículo a la muerte del poeta Easterra; desde el juicio sobre algún personaje literario, como Tigre Juan, hasta los acertados augurios sobre la ambición de un político como Lequerica; desde la crítica de arte de la obra de pintores como Riancho —solitario en su aldea de Ambasmestas— Arteta, Iturrino, Cristóbal Ruiz —pintor de Villacarrillo—, etc., hasta los ensayos en simpatía de Maeztu, y, en fin, glosas atinadísimas sobre la «Historia de Valmaseda», que escribiera Martín de los Heros, sobre el país vasco y sus

múltiples facetas. Hay por sus páginas un desfile de personajes importantes: Pascal, Carrel, Marañón, Aunós y muchos más, vistos con el caleidoscopio de un periodista singular

\* \* \*

Para nosotros tienen especial interés dos de sus trabajos recopilados: el que versa sobre «El sentido local y nacional de los Ayuntamientos», y el que se refiere a «La belleza de la urbanización».

Muchas atinadas observaciones del señor Zuazagoitia en este trabajo son dignas de destacar. «En el proyecto de una urbanización —dice— como en toda obra estética, los detalles no cuentan y, sin embargo, si un detalle falla el plano es una obra imperfecta». «La arquitectura es, antes que el adorno, la estructura, la planta. Por eso me parece bellissimo el trabajo de los planeadores de ciudades. Sobre las plantas que ellos trazan en superficie, levantarán los constructores de mañana sus edificaciones, que ojalá gocen, según las palabras de Valery, de una estructura y una duración que no sean las de los seres, sino las de las formas y las leyes».

También en su trabajo titulado «El sentido local y nacional de los Ayuntamientos», todo él enriquecido de densa doctrina, podemos tomar cualquiera de sus frases: «Lo que caracteriza el Municipio —escribe— es la convivencia diaria, la diaria y humana lección de afanes, de trabajos, de pena y alegría que representa.» «... El ver nacer, amar y morir a los convecinos, debe

dar a un Alcalde un sentimiento paternal sobre todos los del lugar, villa o ciudad que le haya correspondido regir. Por lo tanto, de lo primero que se tiene que impregnar un Alcalde es de sentido humano, porque de las técnicas necesarias para una recta administración y una buena instalación y marcha de los servicios ya le informarán los que de eso saben».

«Así, pues, los Ayuntamientos deben tener un sentimiento local fuerte, un afán constante de mejoramiento y embellecimiento de su término municipal. Pero ese sentimiento local no puede ser contrario al sentimiento nacional, porque no se puede sentir la localidad donde se vive, sino como un trozo de España. Y al pensar que estamos mejorándola y embelleciéndola, no podemos pensar sino que estamos engrandeciendo y embelleciendo, en la medida de nuestras fuerzas, a España misma».

«Todo lo demás se da por añadidura. Basta tener oído y oír. El Secretario, el Interventor, el Arquitecto, el Ingeniero, el Médico, el Farmacéutico, el Maestro, quien fuera, darán las normas técnicas necesarias para el mejoramiento de los pueblos. Basta tener la natural humildad que se debe tener cuando no se sabe algo y oír a los que lo saben. Pero la técnica no es todo. La técnica, sin el espíritu, puede ser una nueva fuente de barbarie».

\* \* \*

Es de alabar el gesto de la Diputación vizcaína al editar esta recopilación de artículos periódicos

ticos del señor Zuazagoitia, y merece un justo elogio la labor del periodista señor Llanos Gorostiza, que ha recopilado y ordenado el material y ha escrito un epílogo a la cuidada edición.

Gumersindo GUERRA-LIBRERO

Rossy (H.): *Instituciones de Derecho Financiero*. Barcelona, 1959, 597 páginas.

Don H. Rossy, Jefe de Administración del Cuerpo General de Hacienda y autor de interesantes obras y publicaciones en materia procesal tributaria, acaba de dar a la luz un tratado de Derecho financiero con el título que encabeza esta reseña.

Nos encontramos ante una obra muy actualizada y completa, en la que la materia se desarrolla de modo exhaustivo, en cuanto a la legislación española se refiere, y con una acertada sistemática. La claridad y la concisión, unidas a una exposición minuciosa, son las principales características de este libro.

Con abundancia de citas bibliográficas se hace un muy detallado examen del aspecto doctrinal de las cuestiones tratadas, siendo muy completa la referencia a la legislación española en todo cuanto se refiere al Derecho positivo. Un buen número de cuadros sinópticos facilitan el estudio y comprensión de las materias expuestas, y además se contienen amplias referencias al antecedente histórico y jurisprudencia.

La obra se divide en cuatro partes, dedicadas a Derecho finan-

ciero e Instituciones jurídicas; Patrimonio, gastos e ingresos del ente público; los hechos y los actos (hechos imponiblees y actos administrativos y económico-administrativos); y relación jurídica tributaria. Se aborda en la primera cuanto se refiere a las nociones generales de Derecho financiero, tributario y fiscal; al estudio del Derecho financiero positivo, a los límites e interpretación de las leyes y normas jurídicas financieras, a la soberanía financiera y a las instituciones jurídicas de esta índole. El patrimonio, presupuesto, gastos e ingresos de los entes públicos, deuda pública y papel moneda, son la materia de la segunda. El hecho imponible, su noción y elementos, base imponible, unidad fiscal de tipo y de cuota; el acto administrativo en sus diversos aspectos; el económico-administrativo, así como los actos de proceso administrativo de gestión económica, los del proceso técnico-administrativo y finalmente los que realizan los particulares en auxilio de la Administración fiscal, son estudiados en la tercera. Y en la última, la relación jurídica tributaria es considerada con toda amplitud en cuanto a su concepto y estructura, nacimiento, sujeto, objeto, causa, garantías y extinción.

A su carácter eminentemente práctico, une el rigor científico de una clara y bien sistematizada exposición doctrinal, con referencias a las más modernas doctrinas en estas cuestiones, y una síntesis muy completa de nuestro Derecho financiero positivo. Es, por lo tanto, obra de suma utilidad

para los estudiosos y, en general, para los profesionales del Derecho y de la Administración pública.

J. ARANDA NAVARRO

BERNARD (Chester I.): *Las funciones de los elementos dirigentes*, Madrid, 1959, 370 páginas.

El libro está dividido en cuatro partes, si bien, como dice el autor, consta en cierto sentido de dos breves tratados.

El primero es una exposición de una teoría de la cooperación y organización, y constituye la primera mitad de la obra.

El segundo es un estudio de las funciones y de los métodos de operación y de ejecución en las organizaciones propiamente tales.

En la introducción de la primera parte de la obra se advierte claramente por el autor que la mayor parte de las cooperaciones fracasan en su intento o mueren en su infancia, o son de muy corta vida. En nuestra civilización occidental únicamente una organización propiamente tal, la Iglesia Católica Romana, reclama una edad considerable. Unas pocas Universidades, muy pocos Gobiernos nacionales, o Naciones realmente organizadas, tienen más de doscientos años. Muchos Municipios tienen alguna mayor edad, pero pocas de las demás organizaciones corporativas tienen una existencia superior a un siglo. Fracaso en cooperar, fracaso de organización, desorganización, desintegración, destrucción de la organización —y reor-

ganización—, son hechos característicos de la historia humana.

En el fondo, la causa de la inestabilidad y de la duración limitada de las organizaciones convencionales reside en fuerzas externas.

Quizás la parte más árida del libro sea la primera, ya que se hacen unas consideraciones preliminares concernientes a los sistemas de cooperación; se estudia también el desarrollo de la teoría de la organización convencional con intención de elaborar un esquema conceptual que pueda servir de instrumento útil para el estudio y discusión del problema de las organizaciones mayores.

A la vista de tal esquema fundamental, la segunda mitad del libro se dedica al estudio de los elementos y de las funciones de ejecución en las organizaciones convencionales.

Los factores físicos, biológicos y sociales son esenciales en la cooperación. La persistencia de la cooperación depende de dos condiciones: a) de su eficacia, y b) de su eficiencia. La eficacia se refiere al logro de la finalidad cooperadora, que es de un carácter social e impersonal. La eficiencia se refiere a la satisfacción de motivos individuales y es de carácter personal. La prueba de la eficacia es el logro de la finalidad o finalidades comunes; la eficacia puede, pues, medirse. La prueba de la eficiencia es que promueva la cooperación de suficientes voluntades individuales.

La persistencia de la cooperación, por tanto, depende de dos clases de procesos relacionados entre sí e interdependientes: a) los que se refieren al sistema de

cooperación como un conjunto en relación con el medio ambiente, y b) los que se refieren a la creación o distribución de las satisfacciones entre los individuos.

La inestabilidad y los fallos en la cooperación provienen de los defectos que concurren separadamente en cada una de esas clases de procesos y de los defectos existentes en su combinación. Las funciones de los elementos dirigentes consisten en procurar la adaptación eficaz a tales procesos.

En la segunda parte se estudian la tarea y la estructura de las organizaciones formales. Se define la organización propiamente tal, como un sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o cuatro personas. Una organización surge a la existencia cuando 1) hay personas capaces de unirse con otras; 2) que quieran colaborar en una actividad; 3) para realizar una finalidad común. Los elementos de una organización son, por tanto: 1) unión; 2) voluntad de ser útil, y 3) finalidad común.

En la parte tercera el autor examina los elementos de las organizaciones formales. Se estudian previamente las bases y géneros de especialización, considerando que el estadio concreto e importante de la especialización es la organización simple más bien que el individuo especializado. En un aspecto importante, organización y especialización son sinónimas. Dentro de esta parte, el autor analiza la economía de los incentivos. El individuo es siempre el factor básico de la organización. Sin consideración a

su historia o a sus obligaciones, ha de ser inducido a la cooperación o ésta no se podrá dar. El tema de los incentivos es fundamental en las organizaciones propiamente tales. Los incentivos inadecuados significan la disolución o el cambio en los propósitos de la organización o el fracaso de ésta.

Se hace en la obra un interesante estudio sobre la teoría de la autoridad. La necesidad del asentimiento del individuo para establecer la autoridad sobre él es ineludible. Una persona sólo puede y quiere aceptar una comunicación como autoritaria cuando simultáneamente se dan estas cuatro condiciones: a) que conozca y entienda la comunicación; b) que en el momento de su decisión crea que no es incompatible con el propósito de la organización; c) que en el momento de su decisión crea que es compatible con su interés personal en general, y d) que sea capaz mental y físicamente de obrar de acuerdo con ella.

En la última parte se examinan las funciones de la organización en los sistemas cooperadores. Es posiblemente la parte más importante de la obra. La coordinación de esfuerzos, esencial a un sistema de cooperación, requiere, como hemos visto, un sistema organizado de comunicaciones. Podría decirse, pues, que las funciones de los elementos dirigentes son las de servir como cauces de comunicación en cuanto que las comunicaciones tienen que pasar por puntos centrales. Pero siendo el objeto del sistema de comunicación la coordina-

ción de todos los aspectos de la organización, se sigue que las funciones de los elementos dirigentes se refieren a todo trabajo esencial para la vitalidad y perduración de una organización, en cuanto que en último término ha de ser llevado a cabo por medio de una coordinación formal.

En los últimos capítulos se estudian el procedimiento y la naturaleza de la responsabilidad de los elementos dirigentes. El proceso dirigente no es intelectual en su aspecto importante, sino estético y moral. Así, pues, su ejercicio entraña la responsabili-

dad: expresión final para el logro de la cooperación.

La obra que se recensiona es de interesante lectura para todos, pero especialmente para aquellas personas que ejercen funciones de dirección, ya que tiene una finalidad esencialmente técnica y de carácter práctico, orientada a facilitar la tarea de aquéllos que tienen la grave carga de dirigir a los demás. La obra acaba con una conclusión, en donde el autor expone claramente en dieciséis apartados sus puntos de vista.

F. L. B.

Nuevo tomo de la Serie

## Estudio de poblaciones españolas de 20.000 habitantes

XIV

# ANALISIS DE GUECHO

POR

PELIX IÑIGUEZ DE ONZOÑO Y ANGULO

ARQUITECTO

Un volumen de 60 páginas de texto, en folio mayor, y 17 láminas, con reproducciones de planos, llevando intercalados en el texto numerosos gráficos y cuadros, recogen completamente todas las cuestiones urbanas, en un minucioso estudio de Guecho.

**PRECIO: 100 pesetas**

PEDIDOS:

Instituto de Estudios de Administración Local - Publicaciones

J. García Morato, 7

MADRID - 10

## VII. REVISTA DE REVISTAS

### a) ESPAÑA:

#### a') REVISTAS DE REGIMEN LOCAL

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

Madrid.

Octubre 1959.

Núm. 178.

MATEU SÁNCHEZ, Manuel: *Al servicio de la Administración local*, págs. 569 a 575.

Se trata de una serie de trabajos acerca de la próxima reforma de la Ley de Régimen local, de acuerdo con el precepto de que ha de ser objeto de revisión cada cinco años. Después de unas consideraciones sobre la conveniencia de la reforma, Mateu Sánchez hace constar que el estudio estará encajado dentro de los tres enunciados siguientes: A) Causas derivadas del Ordenamiento legal; B) Causas provenientes de una concepción errónea de la Administración por parte de muchos regidores y funcionarios, y C) Causas de origen foráneo.

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

#### Documentación Administrativa

Madrid.

Agosto-septiembre 1959. Núms. 20-21.

ORTIZ DÍAZ, José: *Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles generales*, págs. 5 a 20.

Si la actividad administrativa se exterioriza en diversas formas y uno de los

medios para la eficacia de aquélla tiene por base la distribución territorial, la no coincidencia dentro de estos ámbitos espaciales de la acción administrativa suscita problemas y ofrece una serie de matices, que el autor aborda, encontrando en la nueva figura de los Gobernadores civiles generales una posible solución de aquéllos.

Para ello, trata en primer lugar de la revisión del emplazamiento y la distribución de los diferentes servicios de nuestra Administración, como consecuencia del cambio de la realidad sociológica nacional, traducido en el establecimiento de nuevos focos de riqueza, de actividades comerciales, etc., y más adelante, se refiere a la revisión de las denominadas «divisiones especiales», determinadas por fines específicos y en las que el autor no trata de su supresión *a radice*, pero sí estima que deben reconsiderarse los marcos y las razones de urgencia de las actuales y, en consecuencia, «proceder en los distintos casos a su supresión, mantenimiento o revisión en las formas que fuere preciso».

Como solución al problema que plantea, cree debe abordarse la idea de circunscripciones polivalentes y en base a nuestro actual ordenamiento jurídico halla en el Gobernador civil general el medio de coordinación de la política y la acción administrativa del Gobierno general.

Más adelante señala los precedentes en el Derecho nacional, y da cuenta del Derecho comparado en esta materia, terminando con unas consideraciones sobre el Decreto de 10 de octubre de 1958, en el que varios artículos se dedican a la figura de los Gobernadores civiles generales.

S. S. N.

CARRASCO BELINCHÓN, Julián: *Las órdenes como instrumentos de integración del personal*, págs. 21 a 28.

Este trabajo, más que referirse a los sistemas de organización científica del

trabajo o a un punto de vista jurídico, trata, desde un ángulo humano, del problema que plantea el dictar órdenes o instrucciones. Cuando unas u otras han sido mal concebidas o formuladas, su desarrollo y cumplimiento encuentra verdaderas dificultades. Por ello, aborda el tema y precisa los requisitos que deben cumplir para que el personal se adhiera a cuanto las mismas contienen y disponen e indica, a tal respecto, los requisitos que deben de estimarse, sus límites, formas y modos, sentando como síntesis de su tesis diversas conclusiones.

S. S. N.

GIMÉNEZ ARRIBAS, Julián: *Relaciones públicas*, págs. 29 a 66.

Ya hemos indicado en anteriores ocasiones, al dar cuenta de otras reseñas de artículos de esta publicación, que las relaciones públicas como políticas de las empresas privadas también han invadido el campo de la Administración, condensando el autor en este trabajo una serie de principios, modos de acción y técnicas, mediante las cuales pueden conseguirse una mejor compenetración entre la citada Administración y sus administrados.

S. S. N.

CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *Los incentivos para el personal de la Administración española*, págs. 37 a 44.

Este estudio es un resumen de la comunicación que el autor presentó al XI Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado el pasado verano en Wiesbaden. El trabajo plantea los modos de retribución del personal, distinguiendo el incentivo por incremento de la jornada de trabajo y el incentivo propiamente dicho, señalando a este último, dentro de la modalidad de mejoras desarrolladas por los funcionarios, como objeto de atención en la Ley de Procedimiento administrativo.

Cita ejemplos de organismos administrativos en donde se han puesto en práctica este sistema y termina indicando que «la Administración pública no puede desprenderse del sistema básico de remunerar a sus funcionarios por la regularidad

de sus servicios, pudiendo aceptarse el incentivo sólo como complemento y en aquellos servicios aislados donde la actividad desarrollada resulte fácilmente valorable».

S. S. N.

Oc.ubre 1959.

Núm. 22.

PETIT HERRERA, Luis Alberto: *La programación de los trabajos en una unidad administrativa*, págs. 5 a 14.

Si el plan para el desarrollo de un trabajo en las empresas privadas es un hecho corriente, su aplicación en la esfera administrativa ha encontrado algunas dificultades por parte de determinados sectores, teniendo en cuenta los medios y funciones a realizar por la Administración. No obstante, se ha abierto paso la idea de conseguir la utilización óptima de todos los medios de que se dispone para ejecutar un trabajo que se haya encargado, de la forma más ventajosa y en las condiciones que se exigen.

El autor señala las ventajas de la programación del trabajo, a la vez que enumera sus etapas, dentro de las cuales han de tenerse en cuenta la previsión de los trabajos a realizar, la capacidad de trabajo, el planeamiento y el control, exponiendo unas consideraciones sobre cada una de ellas.

Seguidamente trata de la materialización de la aludida programación del trabajo, mediante distintos procedimientos gráficos, cuyo alcance explica, sentando unas conclusiones en las que indica que el éxito que se puede alcanzar con el sistema propuesto dependerá de lo adecuado del procedimiento elegido para la unidad de que se trate. De aquí el que se hayan de conjuntar los esfuerzos de los funcionarios conocedores de las tareas de la Sección a planificar.

S. S. N.

MATILLA TASCÓN, Antonio: *Problemas de los archivos administrativos. Valor, selección y conservación de documentos*, págs. 37 a 42.

Un interesante problema aborda el autor de este trabajo, cuya lectura debiera

alcanzar la máxima divulgación. Destaca en primer lugar el doble valor del documento administrativo y conocedor de la realidad y de la multiplicidad de archivos existentes en los diversos organismos, con las dificultades que supone el encontrar determinado documento, así como la destrucción que a veces se hace de los mismos, sugiere, como en otros países, la idea de la creación de un archivo provincial, en el que las oficinas ministeriales vendrían obligadas a remitir anualmente su documentación ultimada, y un Archivo Contemporáneo Nacional donde se recogiera la documentación del Estado, que haya perdido su vigencia administrativa.

La labor que el Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios puede realizar, a tenor de la tesis del autor, es innegable, indicando con acierto, que el día que en España se adopte definitivamente la solución que propugna o cualquier otra de iguales resultados, se habrá evitado el actual quebranto de la unidad de conocimiento de la historia de la nación.

A este respecto merece destacarse la labor realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local y las normas dictadas por el Poder público, a su iniciativa, para la conservación y custodia de cuantos escritos son un documento de la vida local.

S. S. N.

## Impuestos de la Hacienda Pública

Madrid.

Septiembre 1959.

Núm. 196.

*Exenciones del Timbre del Estado en favor de las Corporaciones locales, páginas 479 y 480.*

Por considerarlo de gran importancia para las Corporaciones locales, la revista «Impuestos de la Hacienda Pública» inserta íntegramente el acuerdo de la Dirección General de Tributos, de conformidad con el dictamen de la Junta Consultiva del Timbre, de 7 enero de 1959, en el que se analiza el problema general de las exenciones por Timbre del Estado. En este acuerdo se hace un detenido estudio de los artículos 673 y concordantes de la Ley de Régimen local.

La parte dispositiva del acuerdo aludido dice lo siguiente:

1.º «Los recibos de derechos y tasas correspondientes a servicios de mercado, cementerío, matadero y transporte de carne, se hallan sujetos al Impuesto del Timbre, por estimar que existe facultad legal de repercusión y, por lo tanto, no se da ninguna de las condiciones exigidas por el artículo 673, número 6.º, de la vigente Ley de Haciendas locales, para poderlos declarar exentos; y 2.º Los libros de contabilidad de los Ayuntamientos no están sujetos al Impuesto de Timbre».

Octubre 1959.

Núm. 197.

SAURA PACHECO, Antonio: *Hacia la estabilización de los presupuestos municipales*, págs. 527 a 530.

El trabajo del Profesor Saura comienza con un comentario a la disposición inserta en el «B. O. del Estado» del día 12 de octubre, donde se publica el correspondiente Decreto por el que se crea en el Ministerio de Hacienda la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, que ha de conocer de los presupuestos de todo el sector público integrado por el Estado, las Corporaciones locales y los organismos estatales autónomos. Saura en la introducción a su obra «Teoría y Práctica de los Presupuestos Municipales» ya llamó la atención de las Corporaciones locales en el sentido de «que no pueden desentenderse de las actuales tendencias, por constituir una parte muy trascendental del sector público desde que el volumen de sus gastos ha adquirido importantes proporciones; sobre todo, los que se destinan a inversiones públicas».

Afirma Saura Pacheco que el gasto local ha crecido por causas muy diversas que interesa analizar, sobre todo para comprobar si este aumento del gasto responde a una necesidad o ha provocado un aumento de riqueza. Analiza y comenta las instrucciones dictadas por el Ministerio de la Gobernación sobre la formación de presupuestos municipales y provinciales para 1960, contenidas en la Orden de 31 de julio último, que se basa en el principio fundamental de la estabilización de los gastos, para llegar a la conclusión de que un Ayuntamiento ten-

drá su presupuesto estabilizado cuando el montante total de sus ingresos normales sea suficiente para atender a todos los gastos. Fija principalmente su atención en la norma 17 de la expresada Orden del Ministerio de la Gobernación de 31 de julio último, así como analiza también la norma 31 de la ya citada Orden, que recomienda una política restrictiva en la imposición de nuevas exacciones o elevación de las existentes. El trabajo de Saura Pacheco termina con la siguiente afirmación:

«Con lo expuesto queremos significar que las Corporaciones locales deben imponerse los sacrificios que sean necesarios en la actual coyuntura, manteniendo a todo trance el equilibrio presupuestario, pero con optimismo cara al porvenir. Un riguroso control va a ejercerse de aquí en adelante por el Ministerio de Hacienda sobre la estructura financiera de los entes locales, sobre la legalidad jurídica y la conveniencia económica de sus gastos, que es de todo punto necesario».

## b) EXTRANJERO:

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

La Haya.

Octubre 1959. Vol. XI, núm. 3.

MORÁN, C. M., y LORDELLO DE MELLO, D.: *La réalisation des villes neuves: Brasília, Brésil* (La realización de nuevas ciudades: Brasilia, Brasil), páginas 62-65.

Los autores analizan primeramente el problema del traslado del Gobierno del Brasil de su sede actual en Rio de Janeiro a la nueva ciudad de Brasilia, situada a 940 km. de la anterior. Se prevé que para abril de 1960 dicho traslado se haya realizado. La población prevista para la nueva ciudad asciende a medio millón.

En el proyecto-piloto para la realización de la nueva ciudad se ofrece claramente la separación entre los Ministerios, el barrio cultural, el centro de recreación, el barrio de banqueros, de oficinas y de comercios, la ciudad uni-

versitaria, el barrio residencial, la residencia presidencial, etc.

Brasilia tiene una superficie total de 8.500 kilómetros cuadrados. Su situación es inmejorable por la abundancia de agua, por su clima agradable y por encontrarse en las fértiles regiones del Mato-Groso y Goiás. La construcción de la ciudad se efectúa por una sociedad gubernamental (Novacap).

La administración municipal de Brasilia se piensa no gozará de autonomía. La idea es copiar a grandes rasgos el sistema de la administración de Washington. Se piensa que con el traslado de la nueva capital se resuelvan parte de los problemas existentes en el Brasil, algunos de gran urgencia como el de la energía, los transportes, el comercio exterior, la inflación, la inestabilidad política, la educación y el comunismo.

F. L. B.

Hourtice, Jean: *Les reformes communales en France* (Las reformas municipales en Francia), págs. 59-62.

El Gobierno francés ha utilizado los poderes que le daba el artículo 92 de la Constitución de 5 de octubre de 1958 para tomar las medidas que juzgase necesarias a la vida de la nación y protección de los ciudadanos y a la salvaguarda de las libertades. Con este motivo se han modificados las instituciones municipales francesas, principalmente en tres órdenes.

- 1) Medidas de carácter técnico.
- 2) Medidas tendentes a la agrupación de Municipios para la realización de tareas de carácter colectivo.
- 3) Medidas de descentralización.

El autor desarrolla en el trabajo cada una de las tres partes que antes hemos mencionado. Como pensamos próximamente, debido al interés del tema, realizar una crónica sobre esta materia, no nos detenemos más en el mencionado artículo, que consideramos de gran interés, porque pone de manifiesto las importantes reformas municipales que últimamente se han realizado en Francia.

F. L. B.

## La Vie Urbaine

Paris.

Julio-septiembre 1959. Núm. III.

THÉRY, J. F.: *Les habitants de la cité Lesage-Bollourde à Paris* (Los habitantes de la ciudad Lesage-Bollourde en París), págs. 187-239.

Este interesante artículo es una monografía sobre un pequeño grupo urbano realizado por el autor bajo la dirección del Profesor Chevalier y presentado como tesis en el Instituto de Estudios Políticos.

El trabajo va ilustrado con una serie de gráficos y fotografías sobre la mencionada ciudad. En un primer apartado se estudia la evolución y caracteres de la población desde 1943 a 1947.

Posteriormente el autor analiza la vida económica de la ciudad, haciendo hincapié principalmente en la función de habitación y en la función de economía. Examina cómo estas dos funciones son complementarias.

Como conclusión el autor piensa que antes de la guerra de 1939 a 1945 la ciudad estaba habitada por artesanos extranjeros refugiados en Francia. De 1945 a 1953 se comienza de nuevo la actividad económica. De 1953 a 1957 es periodo de aumento de población. Últimamente la destrucción de inmuebles se acelera, y su conservación, por estar destinados a la destrucción, parece inútil

F. L. B.

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

La Haya.

Septiembre 1959. Vol. V, núm. 3.

*Amélioration du moral des employés municipaux* (Perfeccionamiento ético de los empleados municipales).

Habiendo disminuido en el pasado año el nivel de trabajo de los empleados municipales de Salinas (California), el Ad-

ministrador municipal deseó conocer la razón. Durante el presente año el estudio publicado sobre el nivel de trabajo de los empleados mostró que el mismo ha aumentado. Mientras tanto el Administrador municipal había pedido al «State College» de San José hacer una encuesta sobre las causas de esta baja moral, procediendo a realizar entrevistas con un grupo representativo elegido entre los 220 empleados municipales; esto ha llevado a la Municipalidad:

A organizar un curso de formación profesional sobre los métodos de vigilancia y control del personal.

A organizar entre los empleados un programa de iniciativas y primas al estímulo.

A transmitir a los empleados más información sobre los asuntos municipales.

Por otra parte, las iniciativas y sugerencias hechas en el curso de las conversaciones para mejora de ciertos servicios se han comunicado a los Jefes de los respectivos servicios.

F. L. B.

## Città di Milano

Milán (Italia).

RODELLA, D.: *Problemi della riforma di struttura e dell'autonomia degli enti pubblici dopo L'XI Congresso dell'I. S. A.* (Problemas de la reforma de estructura y de la autonomía de los entes públicos según el XI Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas), págs. 550-554.

El autor realiza un análisis de las actividades del Congreso de Wiesbaden, destacando el esfuerzo que actualmente se realiza en ámbito nacional y local en torno a la reforma de la estructura de la Administración pública, lo que se pone de manifiesto en el hecho de que estudiosos de 52 países se hayan reunido para identificar mejor su vida, con el objetivo de llegar al fin que cada Administración se señala, es decir, a satisfacer las necesidades colectivas del mejor modo en interés de su país, del mundo y del progreso civil de la humanidad.

F. L. B.

## Memoriale dei Comuni

Empoli, Florencia.

Septiembre 1959. Año XXX, núm. 9.

PIFEERI, G.: *La qualifica del prestatore d'opera nel Diritto privato e nel Diritto pubblico* (La calificación del empleado en el Derecho privado y en el Derecho público), págs. 396-399.

La calificación del empleado privado —dice el autor— resulta de las funciones efectivamente ejercidas y no del título atribuido por el empresario al contrato de trabajo. Para los empleados públicos la calificación aparece determinada por el «status» que la Administración pública le atribuye con el acto de nombramiento para un cargo determinado.

Se analizan en el artículo la opinión de la doctrina y los textos legislativos existentes sobre el particular.

Del examen del artículo 31 del D. P. R. de 10 de enero de 1957, número 3, deduce el autor las siguientes conclusiones:

a) Los empleados del Estado tienen un auténtico derecho subjetivo que, sin embargo, cesa si se suprime el cargo y no es posible el empleo en puesto análogo.

b) La inmutabilidad en la calificación de los empleados públicos significa que la Administración puede, en atención a las necesidades del servicio, emplear al personal en puestos diversos pero no de rango inferior.

c) La facultad que tiene la Administración de destinar a sus empleados a puestos diversos, queda limitada por la obligación de no perjudicarles económicamente.

F. L. B.

GIRARDI, G.: *La responsabilità del Sindaco quale ufficiale del Governo* (La responsabilidad del Alcalde como delegado del Gobierno), págs. 377-380.

El autor examina en su trabajo la opinión de la doctrina y de la jurisprudencia sobre el particular.

La doctrina dominante sostiene que el Estado debe responder de los daños cau-

sados por los Alcaldes en el ejercicio de la actividad que desplieguen por cuenta de aquél. Por el contrario, Cameo sostiene que la responsabilidad debe atribuirse al Estado o al Municipio, según sean las concretas funciones realizadas por el Alcalde. Para De Gennaro se ha de atender a los intereses en juego para atribuir o no al Municipio las consecuencias de estos actos.

La jurisprudencia no es tampoco unánime en la imputación al Municipio o al Estado de la responsabilidad de los actos ilegítimos realizados por el Alcalde como delegado del Gobierno.

El articulista sostiene que sería conveniente una precisión legislativa en torno a quien debe responder de estos actos ilegítimos.

Finaliza el artículo diciendo que sería más justo y jurídicamente más fundado atribuir al Estado y no al Municipio las consecuencias de estos actos.

F. L. B.

PES, G.: *La cittadinanza comunale* (La vecindad municipal), págs. 384-387.

Así como el concepto de ciudadanía italiana está precisa y claramente definido en normas específicas, el concepto de vecindad municipal no está claro ni resulta regulado por normas jurídicas. La falta de éstas ha hecho que la doctrina haya acudido a diversos criterios para fijar los requisitos de la vecindad municipal, así por ejemplo: la residencia, el domicilio político y la cualidad de contribuyente municipal. De esta forma puede ocurrir que existan casos de doble vecindad.

Se ve, pues, que la vecindad municipal es un «status» existente en la realidad jurídica, no fijado en ninguna norma. Su determinación presenta gran interés en la calificación de las relaciones que surgen entre las personas y el ordenamiento jurídico municipal, análogamente a la que ocurre entre la ciudadanía italiana y el ordenamiento estatal.

Para el autor los criterios decisivos para afirmar que un sujeto tiene vecindad en un Municipio, son la residencia y el interés económico.

F. L. B.

Octubre 1959. Año XXX, núm. 10.

PAOLUCCI, A.: *La «garanzia amministrativa» del Sindaco* (La garantía administrativa del Alcalde), págs. 433-437.

«La garantía administrativa fundada en la doctrina constitucional de la división de poderes, se introdujo en Italia a ejemplo de la legislación francesa, con el fin de tutelar el poder ejecutivo contra la posible invasión del poder judicial en el campo administrativo.

En el artículo se examinan la jurisprudencia y la legislación dada en torno a esta materia. Se precisa que la garantía administrativa la tiene el Alcalde no sólo cuando actúa como delegado del Gobierno, sino cuando lo hace como cabeza de la Administración municipal.

Por tratarse de tutelar la función y no la persona, la garantía se aplica también a aquellos que legítimamente cumplen las funciones de Alcalde.

Finaliza el artículo diciendo que la garantía administrativa no tutela al Alcalde respecto a cualquier juicio, sino que debe limitarse al campo de la acción penal y no puede, por tanto, invocarse en un juicio civil.

F. L. B.

TROCCOLI, A.: *Rapporti tra finanza locale e finanza statale* (Relaciones entre la Hacienda local y la estatal), páginas 442-445.

La doctrina ha examinado las cuatro formas posibles de distribución de recursos entre el Estado y los entes locales:

- a) Confusión completa en las fuentes de riqueza.
- b) Separación completa de las mismas.
- c) Repartición de las específicas fuentes comunes.
- d) Repartición de las fuentes genéricas comunes.

A continuación el autor analiza los diversos métodos antes mencionados.

Concluye el trabajo diciendo que existe una potestad tributaria limitada y otra ilimitada. Es limitada para los Municipios, ya que deben ejercerla en los casos y modos previstos en la ley; es ilimitada

para el Estado que la hace patente con la ley, cuyo único límite es la Constitución.

F. L. B.

## Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

Florenzia (Italia).

16 agosto 1959. Año XV, núm. 16.

FAILLA, J.: *Sulla revoca del Sindaco* (Sobre la revocación del Alcalde).

Estudia el autor las diversas posibilidades que surgen en relación a la revocación del Alcalde, de acuerdo con el artículo 149 del T. U. de 4 de febrero de 1915, número 148, que dice textualmente: «Los Alcaldes pueden ser revocados de oficio por acuerdo motivado del Consejo Municipal. El Consejo no puede ser llamado a deliberar sobre la revocación del Alcalde, más que cuando exista por escrito propuesta motivada del Prefecto o de un tercio al menos de los Consejeros municipales. Para la validez de la deliberación se requiere al menos el voto de los dos tercios de los Consejeros municipales. Cuando después de dos votaciones con intervalo de ocho días entre una y otra no se reúna tal mayoría y en una tercera sesión celebrada con posterioridad a los ocho días siguientes, se obtenga la mayoría absoluta de los Consejeros municipales, queda a la facultad del Gobierno revocar o no al Alcalde por un Decreto».

Después del análisis que el autor realiza, concluye que este artículo da origen a muchos puntos controvertidos, oscuros y dudosos, por lo que sería conveniente alguna disposición aclaratoria del mismo.

F. L. B.

CARELLI, P.: *Formazione dei contratti comunali* (Formación de los contratos municipales), págs. 1.465-1.468.

Al comenzar su trabajo advierte el articulista que no pueden confundirse los actos inherentes a la formación de la voluntad contractual de los entes autárquicos locales (deliberación del Consejo Mu-

nicipal), con los actos de autorización y control que acompañan a la formación del contrato y que tienden a asegurar la consecución de los fines propios del Ente en cuestión. El órgano competente para aprobar las cláusulas contractuales es la Junta Municipal. El órgano autorizado para manifestar la voluntad de la Administración municipal es el Alcalde. Examina el autor los casos en que no actúen estos órganos o actúen sin cumplir todos los requisitos legales.

Estudiadas las hipótesis de vicios inherentes a la deliberación de los contratos municipales, se analizan las consecuencias surgidas de una estipulación irregular, y en particular la realizada por persona distinta del Alcalde.

Se examinan en el trabajo los casos de existencia o inexistencia de delegación y sustitución del Alcalde, así como los vicios que en torno a estas figuras surgen.

Finalmente se sostiene que la estipulación de contratos municipales realizada por persona diversa del Alcalde, exceptuando los casos de delegación y sustitución, tiene alguna afinidad con la representación voluntaria y con la gestión de negocios ajenos, requiriéndose en estos casos para que se pueda hablar de estas figuras jurídicas, que se den los requisitos exigidos por la legislación civil.

F. L. B.

## Verwaltungsrecht

Colonia-Berlín.

Julio 1959.

Vol. L, cuad. 3.

MEDER, W.: *Probleme des sowjetischen Kommunalrechts* (Problemas del Derecho municipal soviético), págs. 252-270.

En este trabajo pretende el autor determinar hasta qué punto puede hablarse de Administración municipal, entendida como administración descentralizada territorialmente, en la Administración soviética y hace notar que la denominación de autoadministración (*Selbsterwaltung*) es unánimemente rechazada para la Administración local soviética por juristas occidentales y soviéticos, aunque por razones distintas, pues al paso que

aquellos lo fundamentan en la carencia de independencia y de competencia propia frente a los órganos centrales del Estado, esenciales al concepto de autoadministración, éstos, en cambio, la rechazan, porque tal concepto implica un contraste u oposición de carácter político a la que es ajeno el sistema soviético. Examinando la Constitución soviética y la doctrina oficial, deduce que cabe distinguir dos diferentes formas de manifestación de la Administración local: una, integrada por los Soviets locales, elegidos por la población del distrito y por los órganos ejecutivos de los mismos, a la que califica de municipal, y otra integrada por los órganos de Administración local nombrados por los órganos centrales superiores, que constituye la que el autor llama Administración local del Estado y que podría calificarse de administración desconcentrada del Estado; por otra parte, están subordinados inmediatamente tanto al Soviet local, como a las autoridades superiores del Estado, mientras que los órganos de la administración desconcentrada dependen generalmente sólo de la Administración central; y, por último, hace notar que no es aplicable al Derecho soviético la institución de Corporación territorial porque, aunque el Soviet local y sus órganos ejecutivos representan una unidad organizatoria, no ostentan, sin embargo, el carácter de persona jurídica, reservada solamente al Soviet respectivo.

Se extiende el autor en diversas consideraciones sobre las fuentes legislativas del Derecho municipal, la estructura organizatoria de las unidades administrativas locales, estudiando los órganos normales operantes que son el Soviet local, de carácter representativo, el Comité ejecutivo del Soviet, la Comisión permanente del mismo y las Secciones del Comité ejecutivo, destacando que la Sección para asuntos internos, de gran importancia en la vida local, porque de la misma depende el aparato policiaco, está realmente independizada de la esfera local, porque su director es nombrado por la Autoridad central.

Al estudiar el orden jerárquico de los órganos y disposiciones administrativas destaca lo que en la Administración soviética se conoce con el nombre de «principio de centralismo democrático», que supone que los órganos de un dis-

trito inferior están subordinados a los del distrito administrativo superior en el que aquél está integrado, así como el llamado «principio de la doble sumisión», en virtud del cual cada Comité ejecutivo está subordinado, de una parte al Soviet local que lo ha elegido, y de otra al Comité ejecutivo del distrito administrativo superior, y a su vez, las secciones administrativas del Comité dependen del Soviet local y su Comité, pero también de la Sección administrativa correspondiente del distrito superior.

Se destaca, sin embargo, el que a partir especialmente de las leyes municipales de 1937 se ha producido una tendencia descentralizadora, manifestada por el hecho de que el derecho de dictar instrucciones a las secciones administrativas del Comité sólo se reconoce al Soviet local y al Comité, siendo de notar por otra parte, que cada vez aumentan los casos en los que el Ministro o la Sección administrativa del distrito superior dejan de usar la facultad de instrucción en los casos en los que les corresponde; para esta tendencia descentralizadora constituye un freno la sumisión de las autoridades municipales a los mandos del partido y la unión de cargos municipales y del partido en las mismas personas.

Se detiene el autor en la consideración de las facultades normativas del Soviet local y examina especialmente la de dictar ordenanzas obligatorias (*verbindliche Verordnungen*) u ordenanzas de policía, que se distinguen de las demás que puede dictar el Soviet, porque tienen una eficacia reducida a un periodo de tiempo determinado, generalmente de dos años, por el transcurso de los cuales pierden su vigencia, salvo expreso acuerdo de ampliación del plazo.

L. M. S.

## Die Öffentliche Verwaltung

Stuttgart.

Junio 1959.

Vol. XI-XII.

ZIEBILL, O.: *Entwicklung und Bewährung der kommunalen Selbstverwaltung am Beispiel Berlins* (Desarrollo y resultados de la autoadministración municipal en el ejemplo de Berlín), págs. 401 a 405.

Esta descentralización es consagrada formalmente por primera vez por la Ordenanza local de Stein de 6 de julio de 1809, que concedía directa cooperación a los ciudadanos berlineses en las funciones administrativas. La autoadministración se consideraba en aquella época como un incuestionable primer paso para la democratización de la vida pública en Alemania, y si a esto se une el contrapeso que suponía frente al espíritu centralista y uniformista prusiano, se comprende la importancia que aquella ley tuvo, en la que se quiso ver un principio que podía servir válidamente para la organización de la vida estatal.

En 1831 se redactó un proyecto de revisión de la misma, que no llegó a adquirir vigencia, que tendía a fortalecer los poderes del Burgomaestre, otorgándole un poder de confirmación de los acuerdos del Consejo, reacción que justifica el autor por la escasa operancia de la intervención de los ciudadanos en la vida pública, deducida de la escasez de la efectiva adquisición por parte de los mismos del derecho de vecindad. A mediados del siglo XIX el crecimiento de Berlín y la revolución del año 1848, facilitaron la politización de los problemas locales, manifestándose las tendencias liberales en la Ordenanza local para las seis Provincias orientales de 30 de mayo de 1853, por la que se rigió Berlín hasta 1920 y las demás ciudades prusianas hasta 1933, y en la cual se consagró el derecho de elección de las tres clases. No obstante, el examen de las elecciones de esta época revela que las cosas no cambiaron mucho, porque ni aumentó el número de votantes efectivos ni tampoco el sentido conservador del Concejo, ya que en él habrían de figurar una mitad elegida entre propietarios.

A partir del año 1870, con la aparición de la oposición organizada frente a la burguesía liberal, se inicia un periodo de eficaz participación de los ciudadanos berlineses en la Administración municipal, coincidiendo, por otra parte, con una notable ampliación progresiva de las competencias municipales, favorecida principalmente por la sentencia del Alto Tribunal administrativo de Prusia, de 25 de febrero de 1885, en la que se declaraba el principio de universalidad de la competencia municipal, y por el mejoramiento de la situación financiera de los

Municipios operada principalmente por la Ordenanza de Miquel.

Admitido el derecho de elección con carácter general y unificadas las diversas Corporaciones municipales independientes existentes en el territorio de Berlín por la Ley de 1920, que dividió el Municipio en veinte distritos administrativos, se acentuó el influjo de los partidos políticos en la Administración municipal. El autor se muestra partidario de la cooperación de los partidos políticos en dicha esfera para igualar los contrastes de intereses, pero acusa el peligro que se produjo durante la época de Weimar, de que a través de la misma se desvirtúen los problemas de la vida municipal, interfiriendo en ellos los propiamente estatales. El nacional-socialismo hizo retroceder la corriente descentralizadora, enlazando con el centralismo dominante con anterioridad a la trascendental reforma de Stein; la llamada autoadministración municipal se convirtió en aquella época en un instrumento político al servicio de la vida estatal. La época que comienza con el año 1945 supone un fortalecimiento de la descentralización, matizada por especiales características impuestas por las circunstancias política y geográfica que en Berlín concurren, y en especial del doble carácter de Estado y Municipio que la Constitución de 1.º de octubre de 1950 asignó a Berlín.

HAUSEN, H. von: *Die Gemeinde und der Staat* (El Municipio y el Estado), págs. 406-409.

A propósito del XIV Congreso Internacional de Municipios se extiende el autor en diversas consideraciones sobre la comunidad de temas que a todos une a pesar de las numerosas diferencias que entre los mismos existe. Se muestra partidario de la noción sociológica e histórica del Municipio, rechazando la consideración exclusivamente jurídica del mismo; el Municipio existe con anterioridad al Estado, y éste no es presupuesto de aquél, cuya existencia no depende plenamente del destino del Estado, alegando los numerosos casos que la Historia registra, especialmente de algunos Mu-

nicipios italianos y alemanes, que han sobrevivido a los cambios de Estado e incluso, por tal motivo, han estrechado y fortalecido sus elementos diferenciadores.

Se extiende el autor en diversas consideraciones sobre aspectos de la historia alemana en apoyo de su aserto, y añade que si bien la Edad Media representa el punto culminante de la potencia estatal, registra, sin embargo, un fortalecimiento de la independencia de las ciudades que las llevó a emanciparse del Estado y que, si bien la época del absolutismo supone una sofocación de la libertad municipal, ésta no pudo ser completa porque en general el propio Municipio elegía sus propios Magistrados, destacando el hecho de que Federico el Grande hablase en su testamento de un círculo de asuntos propios del Municipio.

Stein en su Ordenanza local de 1809, fué el creador de la moderna descentralización municipal pero, en contra de la opinión general, opina el autor que tal reforma no supuso una ruptura con la Historia y que aquella ley, más que un «acta de nacimiento» de aquél Instituto, supone una reforma de la base de lo históricamente devenido, encarrilándola por las vías de una nueva evolución. La conciencia de la importancia que se otorgaba en Alemania a la autoadministración lo demuestra la declaración de la Asamblea Nacional de 1848, considerándola como uno de los derechos fundamentales del pueblo alemán, que ninguna Constitución ni ley de un Estado singular puede suprimir o limitar. Por último destaca el autor que la integración del pueblo alemán después del dominio nacional-socialista se operó principalmente en el plano municipal y cita, entre los textos que consagran el carácter originario del poder del Municipio, las Constituciones de Schleswig-Holstein de 13 de diciembre de 1945 (artículo 2), la de Baviera de 2 de diciembre de 1946 (artículo 11), la de Baden-Württemberg de 11 de noviembre de 1953 (artículo 1) y la de Württemberg-Hohenzollern de 20 de mayo de 1947 (artículo 84).

L. M. S.