

## VI. BIBLIOGRAFIA

GARCÍA DE VALDEAVELLANO Y ARCIMIS: *Sobre los burgos y los burgueses de la España medieval* (Discurso de recepción en la Real Academia de la Historia), Madrid, 1960.

Hacia el siglo XI aparecen, en la realidad social europea, grupos humanos caracterizados por residir en ciudades, ejercer el comercio y la artesanía, y conformar su vida a la peculiaridad de sus actividades. Nace así un nuevo grupo social característico: la Burguesía, que, poco a poco se irá definiendo, más que por su profesión artesana o mercantil, por su cualidad ciudadana y sobre todo por la condición jurídica libre de sus miembros. A fines del siglo XIII, burguesía será sinónimo de «franquicia».

La nueva clase de los burgueses o ciudadanos no forma, sin embargo, en las Asambleas políticas medievales, su propio estado o estamento; sólo contribuye a formarlo, integrándose en él con el resto de la población que no es noble ni eclesiástica. Los «Commons» en Inglaterra, las «gens» de «tiers et commun etat» de Francia, los «omes buenos de las ciudades e villas» o «los de la tierra» (León y Castilla), son diversos nombres que expresan un mismo hecho social.

El importante papel que, según Pirenne, ha jugado el mercado en la formación de la ciudad y en la aparición de la burguesía, es ana-

lizado certeramente por el profesor Valdeavellano, con referencia a la España medieval, apartada por la conquista árabe de la normal evolución económica, social y política del Occidente europeo, con su decadencia y progresiva ruina de las ciudades y de la vida urbana, iniciada en la época del Bajo Imperio Romano y su posterior fase de renacimiento al impulso de nuevas circunstancias económicas y sociales. En nuestra Patria, se da un rudo contraste entre los territorios sujetos a la dominación musulmana, de floreciente vida urbana, y los Estados hispano-cristianos forzados a desenvolverse en condiciones económicas muy precarias con una población esencialmente rural y guerrera.

Es a partir del siglo XI cuando el renacimiento económico europeo repercute en la Economía y en las condiciones de vida de los Estados hispano-cristianos, favorecido por el creciente desarrollo de las peregrinaciones a Compostela, la inmigración de poblaciones ultrapirinaicas, que se establecen de un modo permanente a lo largo de la ruta peregrina, y el nuevo florecimiento del comercio marítimo mediterráneo. Ofrece gran interés la noticia que nos da el nuevo académico, de las primeras ferias anuales y el dato que nos suministra sobre la prioridad en el tiempo de la de Belorado, que se celebraba desde el año 1116 por concesión de Alfonso I el Batallador.

Parece comprobado que sólo en las localidades y comarcas de la ruta compostelana y en las zonas de influencia francesa como Cataluña y Galicia, se generalizó desde el siglo XI la denominación de «burgueses» o «burgueses» para designar las poblaciones ciudadanas de artesanos y comerciantes o a los pobladores de los «burgos» formados junto a fortalezas y monasterios, extramuros de los barrios mercantiles e industriales; en fin, a los habitantes de núcleos urbanos que no son nobles ni eclesiásticos, ni «milites» o caballeros, y que se diferencian social y profesionalmente de los «rustici» y villanos. Pero existe —y es digna de mención— una singularidad: la de que el nombre de «Burgos», dado ya en el siglo IX a la noble capital castellana, se debió probablemente a su carácter originario de fortaleza o de grupo de pequeños castillos, a los que se habría dado el nombre del bajo latín «burgus», posible cruce del germánico «burgo» castillo y el griego «pyrgo» torre, ciudadela.

Estudia Valdeavellano la formación en la ruta de Santiago de importantes ciudades: Jaca, Pamplona, Estella, Logroño, Nájera, Santo Domingo de la Calzada... Y no olvida el influjo de los monjes cluniacenses en la recepción por la España cristiana de las ideas y de las costumbres ultrapirinaicas.

En la zona comprendida entre el Duero y el Tajo, fórmanse desde los siglos XI y XII Concejos o Comunidades locales de vecinos, regidas autónomamente por sus propias magistraturas municipales, que extienden su jurisdicción no sólo a la urbe amurallada, sino

también a un extenso término o «alfoz» que depende del Concejo de la ciudad. Estos vecinos viven, en su mayor parte, de la ganadería y de la labranza y ni su género de vida ni sus actividades profesionales les asemejan a la burguesía europea, pero al monopolizar —convertidos en «caballeros ciudadanos»—, desde el siglo XII, las magistraturas municipales, vinieron a ser el equivalente del patriciado burgués de las ciudades europeas de la Baja Edad Media. El Arcipreste de Talavera los llama «caballeros burgueses», y dice que «tanta es su soberuía que non caben en el mundo».

En las zonas del camino de Santiago, las poblaciones de «francos», o mercaderes extranjeros de condición libre que se establecen en los suburbios de las ciudades y barrios o «burgos», mercantiles, luchan por su libertad civil cuando les es negada.

Especialmente en algunas ciudades y villas de señorío eclesiástico, los «burgueses» o ciudadanos se rebelaron contra las restricciones que a su libertad imponían los derechos señoriales, al modo que lo hicieron las «communia» burguesas del Norte de Francia, de Flandes, y de las ciudades episcopales del Rin. En cambio, los «burgueses» de las poblaciones directamente dependientes del poder público —«de realengo» en la expresión castellana— quedaron, desde un principio, favorecidos por privilegios y exenciones respecto a los gravámenes que afectaban al suelo.

La condición jurídica de «franquicia» vino a ser sinónima de burguesía. Y el nombre «franco» designó el hombre libre de la Es-

paña medieval como desde sus orígenes al pueblo germánico de Renania.

De aquí la utilización del vocablo «francus» en doble sentido: el étnico de franceses o extranjeros, y el jurídico de hombre libre. El Fuero de los «francos» se dió, así, no sólo a los pobladores extranjeros de ciudades y villas, sino a los hispanos que vienen a poblar en las localidades a que ese Fuero se otorga.

Resume Valdeavellano que si bien en la zona del camino de Santiago hubo barrios mercantiles e industriales denominados «burgos», y grupos sociales ciudadanos a los que se calificó de «burgueses», fuera de esa zona el fenómeno de renacimiento urbano y de formación de las clases ciudadanas fué distinto. En todo caso «el llamado espíritu burgués parece haber sido bastante ajeno al castellano, quien no encontró nunca satisfacción en unos ideales de vida burguesa que no correspondían a su verdadero sentimiento vital, y a los cuales desdeñó como exponentes de un materialismo que evocaba con su concepción trascendente de la vida». Con esta afirmación de elevado espiritualismo termina la valiosa aportación que el trabajo del profesor Valdeavellano significa para la Historia del Derecho y para el estudio de la evolución de la ciudad medieval tan interesante siempre para los municipalistas.

J. L. DE S. T.

RUIZ RODRÍGUEZ (Francisco): *El Submunicipio español (La entidad local menor ante el Derecho)*. Santander, 1960, 263 páginas.

El autor, en diario contacto con los problemas locales, como Secretario de Administración local, ha concebido en esta obra un plan dirigido a poner de manifiesto los graves problemas que la artificiosa vida jurídica y la notoria incapacidad funcional de las inframunicipalidades plantea a la buena marcha de la Administración pública y visa, asimismo, el establecimiento de las posibles soluciones capaces de remediar aquéllos.

Adopta para el desarrollo del plan propuesto una división tripartita.

Después de estudiar en la parte primera los orígenes y procesos de las inframunicipalidades, los factores, tanto el personal (elementos representativos y los administrados), como el real (territorios y bienes) y el jurídico (fines, medios y procedimientos), y algunas inframunicipalidades específicas de la Provincia de Santander, desarrolla en la parte segunda la insuficiencia orgánica y funcional de las Entidades locales menores, las anomalías de la Administración inframunicipal (en lo relativo principalmente a la gestión del patrimonio inframunicipal y a su defensa y reivindicación ante la incontentable penetración privada en el mismo y a las relaciones de la inframunicipalidad con la Administración pública en sus esferas estatal, provincial y municipal).

En la tercera parte del libro, Ruiz Rodríguez, al estructurar la

ordenación legal de las inframunicipalidades aporta diversas soluciones que denomina continuativas, extintivas y armónicas, incluyendo entre las primeras el sistema abierto o de la «atomización municipal», el cerrado o de estabilización, y el mixto, del cual el autor, no obstante no ser partidario de las soluciones intermedias en un problema que las exige radicales, encuentra tres formulas que cree dignas de consideración: la que, admitiendo la personalidad jurídica de la Entidad local menor, la condiciona a la existencia de un órgano corporativo concreto; la que, supuesta la existencia de núcleos de población con intereses peculiares diferenciales, exige el reconocimiento de su personalidad dentro del Municipio, y la que, atendida la existencia de municipalidades históricas afectadas de incapacidad demográfica o económica (los micromunicipios), imponen su conversión en submunicipios.

En la solución extintiva estudia el sistema ecléctico de amortización legal, que fundamenta en insuficiencias demográficas, en desequilibrios físicos o económicos y en imperativos de interés general, y los sistemas de absorción parcial o total por el núcleo capitalidad.

En el último título del libro que comentamos expone su autor una solución armónica que llama «solución viable», porque, aunque «partidario de la incorporación integral de la Entidad local menor en el Municipio, no la cree legalmente factible en un futuro inmediato», limitándose a propugnar, como indispensable, una revisión completa de las estructuras municipales inferiores.

Al referirse al Municipio integral trata de ofrecer un Municipio que, recogiendo y agrupando las dispersas fuerzas y reservas, morales y materiales, de la Entidad local menor y sin dañar la personalidad de ésta, las articule, coordine y encauce en una dirección unitarista, orientada en el exclusivo interés del conjunto municipal. Arbitra, a este respecto, las tres fórmulas, de desigual alcance, que suponen la administración política, la económica, y la centralización municipal. En la primera, el Municipio asume enteramente la dirección política de todos los núcleos territoriales de su término, con objeto de simplificar la maquinaria administrativa de los pueblos, bien disolviendo y transformando la Entidad local menor en barriada, poniendo a su frente a un Alcalde de barrio, delegado del Alcalde del Ayuntamiento, o bien dejando la Junta vecinal como mera Comisión económica, depositaria de la parte personalísima que no puede desconocerse en todo núcleo territorial diferenciado.

La fórmula de administración económica supone que la Entidad local menor conserva, con su personalidad jurídica, sus órganos representativos y, por consiguiente, su competencia y atribuciones respecto del cumplimiento de sus servicios mínimos, y que para la normal efectividad de su misión precisa de recursos regulares.

Mediante la centralización municipal, el Municipio asume la entera dirección de la vida política y económica del submunicipio, sin que éste, por otra parte, se vea privado de una personalidad que viene a ser «sui generis». No niega el autor el claro perfil des-

amortizador de esta fórmula, que se justifica porque con ella se garantiza a toda inframunicipalidad unos recursos seguros que, revitalizando la opaca personalidad de las totalmente desposeídas, facilita la uniformidad funcional de los entes locales, «porque —dice— tanto los aislados ingresos hipertroficados de que se envanecen algunos submunicipios, como la absoluta carencia de recursos, de que se duelen otros, resulta totalmente incompatible con la regularidad administrativa que exige la continuidad del servicio público».

Estudia los precedentes jurídicos de la sistematización en las soluciones que aporta, y sienta las bases de una nueva ordenación legal, haciendo un estudio del presente inframunicipal en gran parte de Europa y América, y cree que las posibilidades legales del submunicipio siguen en alza, o, al menos, estabilizadas. «No ignoramos —dice— las dificultades de un brusco reajuste municipal, pero entendemos, modestamente, que ninguna reforma de la Ley de Régimen local puede lograr plena eficacia si se persiste en soslayar un problema cuya solución no radica en el decurso de los años, sino en la piqueta del legislador».

Ante las meras referencias que —según Ruiz Rodríguez— la Ley dedica a la Entidad local menor, él aporta un esquema con arreglo al cual debía desarrollar su articulado la Ley de Régimen local.

Gumersindo GUERRA-LIBRERO

PAZ MAROTO (José) y PAZ CASAÑÉ (José M.): *Urbanismo subterráneo*. Madrid, 1960.

El Sr. Paz Maroto, Profesor de Vialidad y Saneamiento del Instituto de Estudios de Administración Local, y asimismo de Ingeniería Sanitaria y Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en unión del Sr. Paz Casañé, Profesor Adjunto de dicha Escuela de Caminos, y colaborador en los interesantes trabajos sobre las materias de la especialidad de su padre, han publicado un libro sobre el interesante aspecto del Urbanismo subterráneo.

En él se plantean los problemas que el aprovechamiento del subsuelo va creando en las poblaciones modernas, si se quiere evitar la congestión de las mismas y la casi paralización que vienen sufriendo, y se analizan las distintas soluciones que para la vialidad y la circulación urbanas pueden adoptarse.

La necesidad en que hoy día se debaten las poblaciones de ir encontrando soluciones que armonicen la utilización de la superficie con la del subsuelo, en determinados puntos críticos, hace que esta disciplina, prácticamente nueva en el Urbanismo actual, adquiera de día en día mayor importancia.

Los autores han hecho un estudio detenidísimo de las soluciones de cruces a distinto nivel para las vías de gran circulación, de vías totalmente subterráneas, de estacionamientos o *parkings* de ambos caracteres, y sobre todo han recogido una documentación

completísima de las obras más importantes realizadas hasta ahora en el mundo, principalmente en Europa. Al propio tiempo se estudia la utilización de este subsuelo para los usos urbanos adecuados, e incluso se analiza el aspecto fisiológico y el aspecto jurídico de esta nueva faceta del Urbanismo.

Aunque el estudio es profundamente técnico, en algunos aspectos puede servir de orientación acabada para los que a la vida local dedican sus esfuerzos, e incluso para todas aquellas personas que se interesan por los modernos problemas urbanistas en nuestras ciudades.

Dicha obra viene a enriquecer el acervo de publicaciones urbanistas y municipales de los distinguidos técnicos.

CASAS Y RUIZ DEL ARBOL (F.): *Introducción al estudio de la historia municipal de Toro y esquema histórico de su Municipio*. Zamora, 1959, 95 páginas, con grab. intercal.

Bajo el patrocinio de la Excelentísima Diputación provincial de Zamora, se ha editado este volumen, como proemio de una publicación más extensa, redactado por el cronista de Toro, señor Casas y Ruiz del Arbol. Alcanza sólo hasta el reinado de los Reyes Católicos, pero el estudio que hace nos da una visión completa del desarrollo del Municipio de Toro y nos permite conocer el papel desempeñado por esta ciudad en la historia de España.

La gran cantidad de datos aportados revela la erudición de su

autor y hace que alcance este libro un gran interés para el conocimiento de la Municipalidad española en el transcurso de la Edad Media.

Es muy conocida la utilidad de estos textos, mereciendo los mayores plácemes la Excma. Diputación zamorana por el afán cultural demostrado al patrocinar publicaciones de este tipo.

Vicente SÁNCHEZ MUÑOZ

PAZ MAROTO (José) y PAZ CASAÑÉ (José M.\*): *Los embalses en los abastecimientos de agua*. Madrid, 1960.

Los señores Paz Maroto y Paz Casañé, distinguidos Ingenieros de Caminos, bien conocidos por sus numerosos trabajos de todos los que se dedican a los problemas municipales, han publicado un libro sobre *Los embalses en los abastecimientos de agua*.

Aunque el objetivo principal del libro es la aplicación de los embalses a los abastecimientos de agua a poblaciones, se hace en él un estudio completo del problema de los embalses en general. Elección de emplazamiento, cálculo de la capacidad del vaso, tipos de presas y accesorios, entre ellos los fundamentales de las tomas y aliviaderos.

Los autores exponen las distintas soluciones de los problemas que se plantean, acompañando la descripción de obras de todo el mundo, e incluyendo las numerosas construidas y proyectadas por los mismos, lo que permite disponer de una amplia documentación para poder elegir en cada

caso concreto la solución más conveniente.

Hay que destacar el estudio de los diferentes tipos de presas: de tierra, de escollera, mixtas, de gravedad, de arco-gravedad, de contrafuertes, bóvedas, bóvedas múltiples, de anillos independientes, compensadas, de tipos especiales. Se describe cada uno de ellos con sus ventajas e inconvenientes, y se da una relación completísima de las construídas en el mundo de los diferentes tipos.

Lo mismo ocurre en el capítulo dedicado a tomas y aliviaderos, elementos fundamentales en la explotación de un embalse, y más si éste se dedica a abastecimientos de agua. También se hace un estudio de las condiciones de contaminación del agua en los embalses, y de los procesos de depuración que tienen lugar en los mismos.

PALOMAR LLOVERT (Manuel) y ROVIRA MOLA (Alberto de): *Las multas municipales en el Derecho español*. Barcelona, 1960, 248 págs.

La materia de multas municipales ha sido poco tratada. Había respecto a ellas una especie de temor, pensando, sin duda —dice Pi y Suñer—, en que la alta graduación ha de estar en las penas y no en las correcciones; pero el cada día más pujante intervencionismo administrativo halla uno de sus cauces más amplios en la clásica forma de la Policía, que limita la libertad de los súbditos mediante medidas coactivas, por las que el particular se ve jurídicamente constreñido a ajustar su actividad

a fines de utilidad pública. Y una de las manifestaciones de tal actividad de Policía se expresa en la potestad sancionadora de la Administración, de la que la multa es un modo de exteriorizarse, aunque no es la única sanción que pueden imponer los órganos ejecutivos en el ejercicio de tal facultad.

Inician su libro los señores Palomar y Rovira con el estudio del concepto de multa en el Derecho penal, en el Derecho privado, en el Derecho del trabajo y en el Derecho administrativo, y a este respecto consideran inadecuado, por parcial e incompleto para el objeto de su trabajo, el punto de vista que adoptan generalmente los administrativistas al estudiar a menudo las multas como medios, aunque subsidiarios, de la actividad de Policía. En otra parte de la publicación que comentamos, realizando los autores la particularidad de que en el Derecho municipal la forma general y casi única de exteriorizarse la potestad sancionadora es la multa, dejan constancia de la consideración de exacciones municipales que textualmente les da el artículo 434 de la Ley de Régimen local y, de acuerdo con ello, las definen como «exacciones impuestas, según los casos, por los diversos órganos de gobierno de las Entidades municipales, para sancionar la vulneración de preceptos del ordenamiento jurídico municipal y de aquella parte del administrativo general, cuya tutela les está encomendada».

Los autores, después de hacer un estudio detallado sobre la potestad sancionadora de la Administración y su distinción de la po-

testad punitiva ordinaria, y de prestar su adhesión sobre este punto a las atinadas consideraciones expuestas por Garrido Falla en su trabajo *Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas*, aclaran que se proponen desarrollar el régimen de las multas en un área menos extensa que la del Derecho administrativo general, concretamente en el Derecho municipal, donde señorea de modo casi absoluto el cuadro de sanciones que pueden utilizar las Entidades municipales, presentándose, como consecuencia de las múltiples facetas de la actividad de los Ayuntamientos, en una marcada diversidad.

Se trata en este libro el tema con una idea unitaria, que no empece, sin embargo, la elaboración de una parte especial en que se mencionan las particularidades más sobresalientes de cada especie de multa municipal, pues es bien sabido que, tanto la Ley de Régimen local, como sus Reglamentos, se refieren a ellas sin establecer una sistemática más o menos rigurosa. Esta sistemática la resumen los autores que glosamos en un cuadro sinóptico de las multas municipales, que desarrollan luego en la parte general, en la que exponen las normas comunes a todas las multas. Dividen éstas en disciplinarias y correctivas, subclasificando las disciplinarias según recaigan sobre Concejales, funcionarios u otras personas que no tengan tal consideración; y agrupando las correctivas en gubernativas, fiscales y contractuales, distinguiendo, a su vez, entre las gubernativas las que se imponen en el ejercicio de funciones delegadas (en materia es-

colar, de Orden público, de Policía de espectáculos públicos, etcétera), y las impuestas en el ejercicio de atribuciones propias de las Corporaciones (por infracción de Ordenanzas, Reglamentos y por desobediencia a la autoridad del Alcalde; en materia de circulación, urbanismo y empadronamiento).

Al estudiar la naturaleza jurídica de las multas, bien como exacciones municipales, bien como sanción, las distinguen de otras figuras afines, tales como la multa penal, la indemnización por daños y perjuicios, la cláusula penal, el recargo fiscal, los arbitrios con fines no fiscales y la multa coercitiva.

En la segunda parte de este libro se analizan las diversas clases de multas en particular, exponiendo en cada una de ellas el derecho positivo, las causas de imposición, los sujetos activos y pasivos, la cuantía y la prescripción de las mismas; considerando como centro o causa de la multa la falta municipal, y fundamentando en criterios eminentemente morales la responsabilidad que resulta de las infracciones en materia de la competencia municipal.

En un Apéndice se recoge el cuadro de multas comprendido en el Anexo número 1 del Código de la Circulación vigente.

Los autores han tratado el tema de *Las multas municipales en el Derecho español*, desde el punto de vista de la Administración, con el objeto de encauzar la actividad de ésta, y de dar una fuerte contextura de Derecho a los actos que han de dictarse al poner en juego la actividad sancionadora de las Autoridades locales, por lo



que, siendo la utilidad de este libro muy singular para las Autoridades y funcionarios de las Corporaciones municipales, los señores Palomar y Rovira merecen nuestro elogio al poner en clara una materia tan poco estudiada y de tanto interés actual.

Gumersindo GUERRA-LIBRERO

VISEDÓ MOLTÓ (Camilo): *Alcoy. Geología - Prehistoria*. Alcoy., 1959, 80 págs. + 3 hoj. + 6 láminas.

Este libro, precedido de una breve biografía del autor, estudia el período prehistórico de los alrededores de Alcoy en todos sus aspectos, hasta la llegada de los romanos a España, dedicando el último capítulo a la romanización de la región alcoyana.

La ciudad de Alcoy no existía entonces, pero en los territorios que hoy ocupa se han encontrado vestigios de una cultura, descrita minuciosamente por el autor, y que sirven para completar el conocimiento que de esta región ya se tenía.

La edición ha sido hecha por el Instituto Alcoyano de Cultura «Andrés Sempere», como homenaje póstumo a Visedo, y va enriquecido este trabajo con una notable bibliografía y unas láminas que le dan realce.

Vicente SÁNCHEZ MUÑOZ

SAYAGÜÉS LASO (Enrique): *Tratado de Derecho administrativo*. Volumen II, Montevideo, 1959, 639 págs.

Con este segundo volumen queda completa la exposición de

la parte general del tratado de Derecho administrativo del profesor Sayagüés Laso. La obra constará de cuatro volúmenes, los dos primeros dedicados al estudio de la parte general: el tercero y la mitad del cuarto a los cometidos de la Administración —entendiéndose por tales las diversas actividades o tareas que realizan los órganos públicos conforme a las normas del derecho subjetivo, que varían según el grado de intervencionismo o de asociación—, y la segunda mitad del último volumen al gobierno municipal.

Comienza el autor analizando en este segundo volumen las relaciones jurídicas administrativas con caracteres definidos, sean actos, convenciones o contratos. Su estudio se concreta en el análisis de aquellas figuras que en el estado actual del Derecho administrativo están suficientemente perfiladas. Examina las concesiones de servicios públicos y de obra pública, los contratos de obra pública y de suministro, y el empréstito público.

Con relación a la concesión, se hace un estudio muy detallado de la misma en relación con los siguientes puntos principales: concepto, clases, naturaleza jurídica, interpretación, otorgamiento, contenido, cumplimiento y extinción de las concesiones. Digno de destacar es el análisis de la naturaleza jurídica de las mismas, donde después de realizar un estudio exhaustivo de las opiniones sustentadas por la doctrina, el autor sostiene que desde el punto de vista formal la concesión constituye un acto bilateral. Surge la misma cuando se opera el acuerdo de ambas voluntades: de la Administración y del concesionario.

Por otra parte, en el aspecto material, la concesión aparece como un acto de contenido complejo. Una parte importante de sus cláusulas se relacionan con la organización y funcionamiento del servicio público. Esas cláusulas son reglas generales. En cambio, hay otras cláusulas que regulan simplemente los aspectos económicos de la explotación del servicio. Su alcance es puramente individual o subjetivo.

El capítulo VII de la obra, segundo de este volumen, contiene un detenido estudio de las Administraciones públicas, es decir, de las diversas entidades estatales en cuanto ejercen actividad administrativa.

El panorama actual del Derecho público, dice el autor, muestra una gran variedad de organismos estatales que ejercen actividad administrativa. Esto ocurre en todos los países. Los regímenes unitarios y fuertemente centralizados del siglo pasado, en los que existía una sola persona pública, el Estado, que concentraba todas las funciones públicas, han desaparecido completamente. Por esa circunstancia es preciso estudiar las diversas entidades estatales que ejercen función administrativa, en la medida que ese estudio se relaciona con el Derecho administrativo.

De acuerdo con ese plan, se estudian sucesivamente la organización administrativa de las distintas personas públicas que hay en el Derecho uruguayo, a saber: el Estado, los entes autónomos, los servicios descentralizados, los gobiernos departamentales y las personas públicas no estatales; finaliza el capítulo con algunas su-

cintas referencias acerca de las distintas categorías de personas públicas en el Derecho comparado.

Después de analizarse en una primera sección el Estado: noción, órganos y distribución de funciones, el autor dedica unas páginas sumamente interesantes al análisis de los entes autónomos y los servicios descentralizados. Se examina detenidamente la evolución de estos entes autónomos en el Derecho público del Uruguay a partir de la Constitución de 1917 y de las de 1934, 1942 y la reforma que se efectúa en 1952.

Es interesante destacar que en dicho país los servicios industriales y comerciales tienen legalmente la consideración de entes autónomos. La creación de estos entes se ha de efectuar por ley, y lo mismo ocurre en su extensión. Los funcionarios de los mismos tienen carácter amovible, exigiéndose un *quorum* determinado para que los Consejeros directivos de dichos organismos puedan destituir a sus funcionarios. Se dedica un epígrafe especial al análisis de los entes autónomos de enseñanza, por el gran número que de los mismos existe en dicho país.

El autor establece una clara diferenciación, de acuerdo con la Constitución vigente, entre los entes autónomos y los servicios descentralizados. Los primeros son los servicios dotados de máxima descentralización administrativa. Los segundos son servicios que poseen una descentralización administrativa limitada. La diferencia la ve el autor en el *quantum* de descentralización, radicando en los dos siguientes ele-

mentos esenciales: los poderes de administración que se atribuyen a órganos descentralizados, y los poderes de tutela que la autoridad central ejerce sobre dichos órganos. El servicio descentralizado tiene únicamente los poderes de administración que le confiere la ley y estará sometido a una tutela más intensa, que fijará también el legislador.

En un nuevo capítulo se estudia el régimen patrimonial de la Administración, abarcando tres puntos fundamentales: a) los bienes que integran el patrimonio de las entidades estatales; b) los procedimientos para la obtención de dichos bienes; c) las formas de conservación e inversión de los recursos financieros de la Administración.

En la primera sección de este capítulo se analiza el patrimonio estatal, haciéndose especial hincapié en el estudio del dominio público: concepto, naturaleza, régimen jurídico, origen, extinción y mutaciones dominiales. De acuerdo con el Derecho positivo uruguayo, el autor determina el dominio público como el conjunto de bienes corporales o incorporales, y muebles o inmuebles, pertenecientes a cualquier Estado y destinado a usos públicos. Un último epígrafe se dedica al estudio del Derecho privado.

En la segunda sección se trata de los procedimientos utilizados por la Administración para la obtención de bienes. Especialmente se analiza el estatuto de la expropiación forzosa. Es digno de destacar el especial enfoque que le da el autor a este tema, y su original encuadramiento dentro del capítulo a que antes nos hemos referido.

En la tercera y última sección de este capítulo se analiza la conservación e inversión de los fondos públicos. Por ser materia propia de la Hacienda pública, el autor solamente dedica breves páginas a esta materia.

El capítulo IX se dedica al estudio del contralor (tutela o fiscalización) de la Administración. La finalidad de estos procedimientos de control es llegar a un pronunciamiento sobre la actividad administrativa controlada. Se hace un análisis en la obra de los distintos medios legislativos y jurisdiccionales de control.

El capítulo X, último de este volumen, se dedica al estudio del contencioso-administrativo; contiene un análisis bastante detenido del mismo en el Derecho extranjero, principalmente Francia, Bélgica, Italia, España, Inglaterra, Estados Unidos y América Latina. Finaliza la obra con un extenso y detallado estudio sobre el análisis de esta institución en el Derecho uruguayo.

El volumen que se recensiona contiene numerosa bibliografía, principalmente española, francesa e italiana. Goza de una sistemática bastante perfecta. Su lectura y estudio resulta siempre interesante, por estar escrito en un castellano correcto, aunque a veces aparezcan modismos propios del país del autor. Este segundo volumen viene a confirmarnos la opinión que el primero nos había dado del profesor Sayagüés Laso como un administrativista de primera línea, colocando su obra entre las más destacadas de las escritas por los cultivadores del Derecho administrativo.

WIBBERLEY (G. P.): *Agriculture and Urban Growth. (A study of the competition for rural Land)*. Londres, 1959, 240 págs.

El proceso de ininterrumpida expansión urbana produce fatalmente la invasión de terrenos antes destinados a usos agrícolas, cuya producción se pierde para la comunidad. Normalmente, el porcentaje de esta pérdida de extensión cultivada es, tanto con relación a la superficie total como al volumen productivo, muy pequeño y no constituye motivo de preocupación. Pero en algunos países pueden concurrir una serie de circunstancias que hagan efectivamente alarmante esta paulatina reducción del suelo agrícola. Para que así sea es, en particular, necesario que los terrenos absorbidos por el crecimiento ciudadano sean de primera calidad, que el propio ritmo de ese crecimiento sea acelerado, y que el país disponga de reservas nulas o muy escasas de baldíos susceptibles de ser aprovechados o de incrementar por otros medios la productividad de su agro. Todas estas circunstancias confluyen en el caso británico, con la agravante de la extraordinaria dispersión superficial de la ciudad inglesa, debida sobre todo al afán de viviendas unifamiliares con jardín privado, reforzada por las modernas tendencias de urbanización extensiva que suponen un auténtico derroche de espacio, palpable en las realizaciones urbanísticas británicas más notables de los últimos años, y muy especialmente en las nuevas ciudades y las ciudades expansionadas. Motivos políticos derivados del conservadurismo campesino frente al socialismo de las gran-

des poblaciones, han dado actualidad e interés al tema, un tanto abstracto, y la cuestión, en Inglaterra, se plantea en términos de gran agudeza y bajo múltiples manifestaciones.

El libro de G. P. Wibberley es uno de los primeros en consagrarse a su estudio con carácter exclusivo, si bien prácticamente en todas las obras que tratan más o menos lateralmente del conflicto campo-ciudad, se encuentran referencias de variable interés y extensión y en las estadísticas oficiales se organizan los datos de forma a vigilar atentamente la evolución del problema. Después de exponer los rasgos generales del objeto del libro, los criterios de mensurabilidad de las distintas utilizaciones del suelo y la definición de su uso como constitutivo de una política nacional, es decir, racionalizada y planificada, pasa a estudiar los efectos reales de la expansión urbana sobre la producción agrícola y las modificaciones que tales efectos pueden producir sobre determinadas realizaciones de urbanismo. Pero la cuestión más importante para un país como Inglaterra, que ha de importar la mitad de los productos alimenticios y que hizo de la autosuficiencia en la materia uno de los *slogans* de victoria en la última contienda mundial, es evidentemente cómo restituir a la comunidad el volumen de alimentos y productos agrícolas o ganaderos que deje de producirse por la dedicación a usos urbanos de ciertas extensiones de terreno. Se parte del supuesto lógico de que es preferible la producción nacional a la importación, con independencia de que esos terrenos en ciertos casos —industrias de ex-

portación— produzcan una riqueza igual o mayor en términos absolutos que la primitiva agrícola. La dura experiencia de los años posteriores a 1939 —y aún antes, desde la gran depresión de diez años atrás— ha llevado al pueblo británico a cuidar celosamente su producción de alimentos, sin reposar confiadamente en su adquisición al extranjero o en el Imperio colonial, hoy ya tan reducido. Por otra parte, esa misma experiencia demuestra el valor que el jardín familiar de ciertas características y dimensiones puede tener para el abastecimiento de sus propietarios de algunas clases de legumbres y hortalizas: una intensificación bien planeada y dirigida de este procedimiento, tendría resultados muy atractivos. En otras regiones de Inglaterra, de suelo pobre y de economía esencialmente agraria, se impone, por el contrario, la «urbanización» de amplias zonas que infundan nueva vida a las mismas, eviten los actuales fenómenos migratorios, y promuevan una mejora de las restantes explotaciones agrícolas. Pero la tesis más interesante de la obra radica en la posibilidad, defendida tenazmente por el autor, de aumentar la producción en las comarcas más fértiles, en parte, mediante medidas de incremento de productividad —por ejemplo, concentración o redistribución parcelaria— y, en parte, poniendo en explotación terrenos de buena calidad, hoy en barbecho por varias causas, una de las cuales y no la menos importante, es la de antiguas explotaciones mineras, abandonadas o agotadas, pero no devueltas a su antigua condición de suelo agrícola.

El libro concluye con un análisis

del problema en el caso de las nuevas ciudades y unas breves notas, muy insuficientes, sobre el estado de la cuestión en los Estados Unidos.

Huelga decir que en España las bases son totalmente diferentes; las zonas de nuestro suelo, de valor agrícola tan grande, que deba ser respetado por una ciudad son, por desgracia, muy reducidas. Ni Madrid, ni Barcelona ni Bilbao, tienen más que pequeñas huertas de producción relativamente insignificante, y tampoco para Valencia o Sevilla constituye un problema crecer en direcciones que no afecten a zonas agrícolas excepcionalmente ricas. Por otra parte, las posibilidades de nuestra agricultura están aún sin aprovechar en buena medida, y si algunos de los productos agrícolas o ganaderos requiere una importación para colmar el déficit nacional, no se debe, ni verosímelmente se deberá en mucho tiempo, a la expansión de nuestras poblaciones. Ello, naturalmente, no se dice en demérito del libro que se reseña, que constituye una obra seria y bien meditada, con argumentos basados y serenamente expuestos, y que trata accesoriamente de problemas como la emigración campesina a la ciudad o el dirigismo de la expansión urbana, que sí tienen plena vigencia entre nosotros.

M. P. O.

LOBO (Vasco) y MATA ANTUNES, (Alfredo da): *Problemas actuais da pequena habitação rural*, Coimbra, 1960, 211 págs.

Ante la efectividad de un problema real, cual es la carencia de

viviendas y las deficiencias de muchas de las existentes, los Poderes públicos y otras instituciones de carácter privado tienden, en mayor o menor medida, a su solución, pero prácticamente es necesario abordar otras consecuencias inherentes al mismo, como es la distinción que se precisa tener en cuenta, según se trate de viviendas urbanas o rurales; toda vez que, en este último caso, es necesario considerar el medio ambiente, resolver con el problema de la habitación el relativo a los anejos propios de las actividades agropecuarias, y proporcionar a los enclavados en estos núcleos los medios necesarios que impidan el éxodo a las grandes urbes.

La importancia de este problema es tal que, en un organismo especializado de la O. N. U., ya se ha considerado, e igualmente ha hecho la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de junio pasado, en donde en primera discusión se estudió lo referente a la vivienda de los trabajadores, para de nuevo discutirse este tema en la reunión del año 1961 y adoptar, si así lo acuerda la Conferencia, una Recomendación y un Documento anexo.

Los señores Lobo y Da Mata Antunes, ante las experiencias realizadas por la Junta de Colonización Interior, y a falta de una orientación sobre las construcciones rurales, nos ofrecen en esta obra un punto de partida para trabajos más armónicos y racionales.

Primeramente, ante las dificultades que el problema presenta y en el que no puede prescindirse de los técnicos agrarios, de lo relacionado con el urbanismo y de las construcciones civiles, en

sus aspectos generales, nos muestran cuáles son las condiciones que han de considerarse para su solución y analizan lo relativo al conocimiento del medio ambiente, posibilidades de realización, financiación y otros aspectos de interés. En el desarrollo de este trabajo, si no con mucha extensión, al menos dan cuenta de la importancia que tiene la vivienda rural, la cual sirve no sólo al asalariado rural, sino también al pequeño comerciante. A este respecto, la arquitectura regional ha encontrado soluciones realizables a los problemas rurales en algunos casos, pero sin que haya resuelto la generalidad de aquéllos.

La parte más destacada del libro es aquella que trata de lo que debe ser una pequeña vivienda rural, la cual verá condicionada su solución por el medio determinante. Considerada esta faceta, la vivienda ha de constar, en su planeamiento, de una distribución y organización de espacio adecuada a las necesidades para que se destina y, en este aspecto tratan de la cocina, la cual, si antes esta pieza se consideraba fundamental y de gran proporción, en la actualidad «va dejando de participar en los valores afectivos, encontrándose reducida a poco más que un símbolo o en una añoranda del pasado». El comedor, las instalaciones sanitarias, los anexos, elementos de ligazón (corredores, vestíbulo) y complementos suplementarios, son expuestos, con precisión de dimensiones, gráficos y fotografías que avaloran el texto.

Si la vivienda rural ha de acomodarse al ambiente, los materiales y demás elementos que intervienen en la construcción son con-

siderados por los autores, quienes, al mismo tiempo, enumeran los factores susceptibles de reducir el costo de la construcción, entre los que señalan la necesidad de emplear mano de obra especializada. Para la puesta en práctica de acciones más amplias manifiestan que un medio de reducción de gastos sería la realización de casas experimentales que respondan a programas concretos y a las específicas solicitudes de las diversas regiones del país.

Por los medios idóneos y variados que tiene la citada Junta de Colonización Interior, así como

por las actividades ya desplegadas y que se exponen en esta obra, estimamos que la orientación que en la nación vecina se sigue dará excelentes frutos, ofreciendo a los lectores, como ilustración, ejemplos de realizaciones de aglomerados urbanos en Bélgica, Puerto Rico, Colombia, Italia y Alemania, sin que hayamos encontrado ninguna referencia a lo llevado a cabo en España por el Instituto Nacional de Colonización y la Obra Sindical del Hogar.

S. SANFULGENCIO NIETO

**ACABA DE APARECER**

# **Planos de Madrid de los siglos XVII Y XVIII**

POR

**Miguel Molina Campuzano**

Del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios  
del Ayuntamiento de Madrid

**P R O L O G O**

DEL

**Excmo. Sr. Conde de Mayalde**

Alcalde de Madrid

Precio: 700 pesetas

Pedidos a la

**ADMINISTRACION DE PUBLICACIONES**

DEL

**INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION  
LOCAL**

**J. García Morato, 7 - Madrid (10)**

## VII. REVISTA DE REVISTAS

### a) ESPAÑA:

#### a') REVISTAS DE REGIMEN LOCAL

### La Administración Práctica

Barcelona.

Octubre 1960.

Núm. 10.

CARCELLER, ANTONIO: *La ejecución de los planes de urbanismo por el sistema de la cesión de terrenos viales*, págs. 329 a 333.

El nuevo trabajo del Sr. Carceller es, hasta cierto punto, continuación de otros anteriores (pág. 34 del cuaderno de enero, pág. 227 del de julio y pág. 300 del de septiembre). El artículo comienza con un estudio de los antecedentes legales, fundamentalmente de las leyes de Ensanche, hasta llegar a la vigente Ley del Suelo, comentando profundamente el sistema de cesión de terrenos viales regulados en la Sección 5.<sup>a</sup>, capítulo 2.<sup>o</sup> del título 3.<sup>o</sup> de la Ley, con alusiones importantes a la Ley reguladora del Régimen especial para el Municipio de Barcelona.

### Municipalia

Madrid.

Octubre 1960.

Núm. 91.

ARANDA NAVARRO, JESÚS: *Haciendas locales: perspectivas de reforma*, páginas 323 y 324.

Comenta el Sr. Aranda los artículos 79 y 80 de la Ley Especial de Barcelona en orden al sistema de exacción de sus recursos, considerando que las nuevas normas que contiene esta Ley son de gran interés para todos los Municipios españoles, puesto que al entrar en vigor en Barcelona, de su aplicación en la práctica se obtendrán indudables experiencias que podrán tenerse en cuenta

por el legislador cuando se proceda a la revisión periódica del texto de la Ley de Régimen local.

Noviembre 1960.

Núm. 92.

*Esquema legal y práctico sobre las operaciones de cierre y liquidación del ejercicio*, págs. 363 y 364.

Se trata de una síntesis de las disposiciones legales relativas a las operaciones de cierre y liquidación del ejercicio de 1960.

LOBATO BRIME, FRANCISCO: *Facultades de los Alcaldes en materia sanitaria*, págs. 369 a 371.

A juicio de Lobato Brime, la Sanidad pública local debe ser objetivo ineludible y de celosa previsión para el Poder público. Destaca que uno de los cometidos primitivos de los Alcaldes en el desempeño de sus funciones, es el de velar por la buena marcha de los servicios sanitarios, comentando las disposiciones relativas a higiene municipal, inspección sanitaria, facultades de los Alcaldes en la formación del padrón de beneficencia, etc.

### Policía Municipal

Madrid.

Julio 1960.

Núm. 143.

GALLEGO Y BURÍN, ALBERTO: *La Policía municipal en los Estados Unidos de Norteamérica*, pág. 2.

Afirma Gallego y Burín que existe siempre un problema interesantísimo en la organización de toda actividad administrativa: el de la distribución del personal según sus cualidades, su jerarquía y la necesidad del servicio. Antes de entrar en el estudio objeto del artículo, recuerda Gallego y Burín, como ya ha expresado en trabajos anteriores, que la Policía municipal norteamericana tiene



un contenido de funciones mucho más amplio que el de la Policía municipal española, puesto que además de las propiamente municipales, tiene a su cargo las de Policía estatal. En las grandes ciudades la organización se divide en distritos policiales, con su estación de Policía, y en estaciones de distrito. El núcleo principal de los servicios está constituido por la vigilancia de la calle, encargada a los grupos llamados patrulleros.

En el número 145 de la misma Revista continúa Gallego y Burin con el trabajo que encabeza estas líneas, dedicando su atención al estudio de las funciones de orden público que la Policía municipal tiene en los Estados Unidos.

Finalmente, en el número 146, correspondiente al mes de noviembre de 1960, Gallego y Burin, siguiendo el trabajo de MacDonal, analiza los servicios especiales o secretos que realiza la Policía municipal en los Estados Unidos, afirmando que acaso sea aconsejable y necesario que la Policía municipal española, cuando se publicara el Reglamento técnico de la misma, fuera autorizada a realizar, en determinadas localidades y circunstancias, servicios secretos sin uniforme.

## Recaudación y Apremios

Madrid.

Agosto 1960.

Núm. 151.

SEGURA, Manuel: *Presupuestos municipales y gastos de justicia*, págs. 229 a 231.

Se hace un estudio de los gastos de justicia en relación con los presupuestos municipales, analizando la forma en que las Corporaciones deben solicitar el material para el Registro civil y su forma de pago. Dedicamos también unas líneas al estudio de los servicios que los Juzgados de Paz han de realizar, clasificándolos en mensuales, trimestrales, semestrales y anuales.

Septiembre-octubre 1960.

Núms. 152-153.

SEGURA, Manuel: *El nuevo Reglamento económico-administrativo*, págs. 275 a 277.

Se trata de un comentario al Reglamento de 26 de noviembre de 1959, que

viene a sustituir al de 1924 con una metodización y avance superior, y que a juicio del autor deja sin efecto, a fines de reclamaciones, lo prevenido por la Ley de Régimen local, Reglamento de Haciendas locales y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales en cuanto a las materias contenidas en el expresado Reglamento para las reclamaciones económico-administrativas. Considera el Sr. Segura la gran importancia que el nuevo Reglamento tiene para las Haciendas locales, pues las tarifas, ordenanzas, acuerdos, etc., en el orden fiscal, son objeto o pueden serlo de reclamaciones de índole económico-administrativa.

## Revista Moderna de Administración Local

Barcelona.

Octubre 1960.

Núm. 594.

*Los presupuestos municipales para 1961*, págs. 282 a 288.

Dentro de la sección «Glosas municipales», que publica la «Revista Moderna de Administración Local», se dedica un importante espacio al estudio de la Orden del Ministerio de la Gobernación del día 30 de julio («B. O. del Estado» del 12 de agosto), dictando normas para la aprobación de los presupuestos de las Corporaciones locales de 1961. Aparte del interés de este estudio, lo más importante del trabajo que comentamos es el espacio que se dedica a analizar las diferencias entre las Ordenes de 1959 y 1960, facilitando este estudio comparativo mediante los epígrafes adecuados.

Noviembre 1960.

Núm. 595.

SUBIRACH MARTÍNEZ, Antonio: *Los arrendamientos urbanos y las autorizaciones gubernativas y municipales*, págs. 306 a 308.

El trabajo comienza con la afirmación de que la relación entre la propiedad urbana y sus circunstancias arrendaticias y los organismos y jurisdicciones oficiales es bastante compleja.

Estas circunstancias se derivan de la ruina de la finca, de su demolición y

su desaloje. En estas modalidades entran tanto las autoridades judiciales como las gubernativas y administrativas. Se publica una nota de la legislación vigente en la materia y se fija principalmente la atención en los problemas relativos a la declaración de ruina, demolición de edificios y desaloje de los mismos.

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

### Documentación Administrativa

Madrid.

Octubre 1960.

Núm. 34.

GARCÍA TREVIJANO, Antonio: *El Derecho administrativo y la formación de los funcionarios*, págs. 7 a 16.

El artículo publicado en esta REVISTA por el profesor Garrido Falla, en el número precedente, ha inspirado al también profesor García Trevijano a esta aportación, en la que comparte punto de vista distinto, en cuanto se decía en el primer trabajo sobre el problema de la formación jurídica de los funcionarios públicos.

A este respecto, indica, que niega rotundamente que el «mejor funcionario» sea el que más Derecho sepa; incluso —agrega—, me atrevería a afirmar que cuanto menos preocupaciones jurídicas se tengan, con más libertad de criterio se puede enjuiciar los problemas típicamente administrativos. En relación con este principio, no por todos compartido, se ha de tener en cuenta que una cosa es tener una perspectiva de un problema, la cual puede enfocarse desde diversos ángulos, y otra cosa es la solución administrativa, más concreta de ese problema, para lo cual evidentemente se precisa un mínimo de conocimientos administrativos que sólo puede darlos una formación jurídica, independiente de que el caso verse sobre materia forestal, marítima, agrícola, etc.

El pretender trasladar a nuestro país principios o normas que en otros han dado resultado, no quiere decir que su aplicación en España alcance o lleve a las mismas consecuencias.

Otra parte de este artículo se refiere a si debe ser especializada la formación de los funcionarios, y trata de dos de los sistemas más característicos, para concluir, afirmando también, que lo que pretende demostrar es que cualquier persona en principio, que reúna los requisitos de capacidad mental y física exigidos, puede ser buen funcionario.

Dentro de un mínimo común de conocimientos, dada la multiplicidad de funciones a cargo de la Administración pública, es evidente que para las distintas escalas jerárquicas no es suficiente ese denominador común de ciencia o de conocimientos. Si la especialización en el campo laboral cada día es más intensa y extensa, en el orden administrativo su necesidad es mucho mayor.

Termina esta aportación tratando de la eficacia de la juridicidad en los funcionarios y la función directiva, oponiéndose a lo sustentado por Garrido Falla, e indicando que administrar no es resolver expedientes; muchas veces es plantearlos, y que entre los distintos ángulos que se puede estudiar, uno de ellos es el jurídico.

Otras consideraciones hace el autor en las últimas líneas de su trabajo, pero su posición con respecto al problema, no creemos que resuelva lo esencial de lo planteado por el señor Garrido Falla.

HERNANDO DELGADO, Justo: *Hacia una mejor política del personal*, págs. 17 a 24.

Entre las ideas que por diversos autores se han aportado a las páginas de esta publicación para perfeccionar y mejorar cuanto se refiere a una política del personal, este trabajo contribuye en gran escala a ello. Primeramente examina los defectos de la política actual y, más tarde, aborda los puntos que deben ser objeto de una reforma sobre la materia, ofreciendo el ejemplo de los realizados en los Estados Unidos.

SOLANO RUIZ, Antonio: *La calificación del funcionario: especial referencia al sistema francés*, págs. 25 a 34.

Sobre el tema de los funcionarios públicos, se han dado a conocer diversos trabajos en esta publicación; el autor, ante una posible reforma del régimen existente, insiste en los fines que pue-

de perseguir un sistema de calificación, al mismo tiempo que aborda los problemas que puede suscitar.

En apoyo de sus puntos de vista hace una referencia al sistema francés, todo ello con el objeto de divulgar procedimientos que pueden ser de utilidad a la Administración.

S. S. N.

## Estudios Geográficos

Madrid.

Noviembre 1959.

Núm. 77.

ARRANZ, Juan Benito: *Venta de Baños. Contribución al estudio de las estructuras urbanas enclavadas en un medio rural*, págs. 483 a 522.

Comienza el autor indicando las causas de la existencia de este núcleo, cuya originalidad obedece a sus funciones y a su fisonomía, y en donde se actualiza el dilema planteado entre los términos rural y urbano en las aglomeraciones urbanas.

Desde que se levantó la primera venta en el camino entre Valladolid y Burgos hasta los momentos actuales, la evolución de Venta de Baños ha sido prodigiosa y a la que contribuyó el trazado del ferrocarril, haciendo de esta ciudad una importante síntesis, donde no es fácil precisar, para calificarla, si es pueblo o ciudad. Para el autor, Venta de Baños presenta el ejemplo ideal de un pueblo en camino de urbanización. Es el desarrollo de la malla ferroviaria, la industrialización, los aspectos que han mixtificado la misma fisonomía del paisaje rural donde se levanta ahora esta ciudad.

Se señala a continuación las variaciones experimentadas por la población y se las compara con otras cercanas, al mismo tiempo que ofrece datos sobre la inmigración por edades, estado civil, procedencia, acompañados de gráficos y cuadros.

También da cuenta de la clasificación del elemento humano en razón de su profesionalidad, siendo el porcentaje más elevado, el de los ferroviarios, al que le sigue la mano de obra de la industria azucarera y comerciantes.

En cuanto a la industria propiamente dicha, ésta no ha encontrado en este

término una acción per'urbadora en el *habitat* agrario; al contrario, halla fácil acomodo y entre ellas destaca la azucarera, fábricas de cementos, de briquetas y otras, pero con mucho, la estación ferroviaria es la que proporciona el mayor contingente de operaciones y en donde el número de toneladas movidas a través de este enclave supera las expedidas a las llegadas. En total, el número de trenes diarios, como estación de empalme y clasificación de primera, asciende a 132, que detalla y clasifica en diversos cuadros y mapas.

La última parte de este trabajo, dedicada al *habitat*, recoge las características de la población y de sus construcciones, las cuales se alinean a ambos lados de la línea del ferrocarril, utilizándose en las construcciones de los inmuebles los materiales que le presta el medio físico circundante, caracterizándose las viviendas por ser la mayoría de una sola planta y con un pequeño corral.

Generalmente los vecinos son al mismo tiempo propietarios que, en los meses de invierno, desarrollan su vida especialmente en la cocina, por los rigores del clima.

Termina el autor con una conclusión, en donde afirma que el examen geográfico de Venta de Baños proporciona la oportunidad de ser testigos de la gestación de una ciudad moderna y precisamente en un medio rural.

S. S. N.

## Revista Critica de Derecho Inmobiliario

Madrid.

Septiembre-octubre 1960. Núms. 388-389.

MOLINA RAVELLO, Enrique: *La autorización administrativa en los contratos y el Reglamento hipotecario*, págs. 696 a 702.

El autor centra su trabajo en la Ley de Minas y, en especial, en su Reglamento, pero el contenido de su estudio es aplicable, en general, a los ordenamientos que con una u otra denominación, requieren la conformidad administrativa en los contratos de índole

civil, ya que a toda conformidad administrativa se refiere el Reglamento hipotecario en uno de sus preceptos sobre tal punto.

La aportación que comentamos fué inspirada al autor por un trabajo del señor Martín Retortillo, donde aseguraban son nulas y deben serlo, las ventas de las minas, si no se ha obtenido previamente la autorización ministerial. Para Molina Ravello las razones que expone el anterior autor, pueden justificar la necesidad de la autorización, pero no la necesidad de que precisamente haya de ser previa.

Apoyándose en los preceptos de la legislación minera, termina indicándose que en el artículo 98 del Reglamento hipotecario se resuelve el problema planteado, acorde con la opinión defendida en este trabajo.

S. S. N.

## b) EXTRANJERO:

### Città di Milano

Milán (Italia).

Agosto-septiembre 1960.

Año 77, núms 8-9.

CATTANEO, P.: *Il Centro Internazionale di Studi e Documentazione sulle Comunità Europee* (El Centro Internacional de Estudio y Documentación de la Comunidad Europea), págs. 467-471.

El 12 de abril del año en curso se inauguró oficialmente en Milán el Centro Internacional de Estudio y Documentación, bajo los auspicios de la Comunidad europea. Con tal motivo se celebró un Congreso al que asistieron personalidades relevantes de la política europea, y en el que hizo uso de la palabra en primer lugar el Alcalde de Milán, profesor Virgilio Ferrari. Este hizo hincapié en la «vocación europea», de Milán. «Ya en los siglos pasados —continuó diciendo—, Milán ha tenido momentos en que por su situación o por sus funciones han representado elementos significativos más o menos de-

terminados en un desarrollo histórico de Europa.

Vocación europea que se continúa hoy día por su posición geográfica y por sus contactos e influencias con los dos grandes corrientes del continente europeo».

El autor en su trabajo expone la génesis de este Centro Internacional. Se constituye oficialmente en Estrasburgo. Se fija su sede unánimemente en Milán.

¿Cuál es la finalidad del Instituto? Nos da de ello una exacta información el artículo I del Estatuto, que fué aprobado definitivamente el 23 de octubre de 1958 en Estrasburgo. He aquí los cinco puntos:

1. Promover la investigación colectiva y los estudios individuales para el examen de los problemas económicos, sociales y jurídicos, relativos a la Comunidad europea.

2. Estudiar y seguir los informes económicos, sociales y jurídicos entre la Comunidad europea y los otros Estados, con vistas a establecer relaciones necesarias y crear las condiciones de una recíproca cooperación.

3. Instituir una biblioteca especializada y un servicio de documentación capaz de satisfacer la necesidad de la investigación en torno a los problemas económico-sociales y jurídicos de Europa.

4. Proceder a la publicación de un texto de carácter científico y de obras de divulgación, y en particular publicar una revista para la difusión de los resultados obtenidos a través de los estudios organizados y promovidos por el Centro.

5. Promover la institución de seminarios y de cursos especiales sobre problemas que el Centro se propone estudiar.

Posteriormente el autor transcribe el contenido del artículo 9 del Estatuto del Centro Nacional de Estudio y Documentación, indicando los sectores en que ha quedado constituido.

Termina el artículo diciendo que el Centro ofrece un lugar de trabajo ideal para establecer conversaciones internacionales de alto nivel entre los Estados participantes en la Comunidad europea, y que Milán ha prestado la mejor acogida a dicho Centro.

F. L. B.

**L'Amministrazione Locale**

Roma.

Agosto-septiembre 1960. Núms. 8-9.

ALLEGRI, A.: *Il massello delle municipalizzazioni*. (El enramado de las municipalizaciones), págs. 271-279.

En un discurso del Ministro de la Gobernación italiano decía que «las haciendas municipalizadas, especialmente las de transportes, presentan generalmente balances deficitarios, a veces por sumas bastante considerables».

Realmente el fin último de la municipalización debía ser el de servir de la mejor manera posible a la colectividad a la que se pertenece, para lograr una vida más noble para todos.

El profesor Dennison ha opinado que la planificación económica por parte de un Ente central, no es preferible al sistema de libre iniciativa.

Dice el articulista que las críticas que se hacen a la municipalización de los servicios públicos derivan en parte de estas consideraciones y en parte de razones políticas.

Indudablemente, todas las instituciones tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Las municipalizaciones han tenido muchos defensores, pero no han faltado también detractores de dicha institución, toda vez que en muchas ocasiones se ha visto con una visión negativa sus resultados.

Octubre 1960.

Num. 10.

TORRI, A. P.: *La finanza locale negli Stati europei: Norvegia*. (La Hacienda municipal en los Estados europeos: Noruega), págs. 329-330.

Comienza el autor haciendo un resumen histórico de Noruega. Esta nación ocupa la parte montañosa de la península escandinava, y tiene una superficie casi igual a la de Italia, con una población no superior a los cuatro millones de habitantes. Desde el punto de vista económico, la principal riqueza del país la constituye la pesca.

En Noruega existen los siguientes tipos de Colectividades locales:

a) Colectividades primarias, es decir, 680 Distritos rurales y 64 ciudades.

b) Colectividades secundarias, es de-

cir, 20 Condados, que comprenden 18 Condados rurales y 2 Condados urbanos.

Los impuestos municipales, son los siguientes:

1) Impuesto sobre el capital y sobre la renta.

2) Impuesto sobre los fondos, tanto agrícolas como industriales.

3) Tasa sobre espectáculos teatrales, cinematográficos y musicales.

4) Tasa sobre los perros.

5) Licencia de comercio.

6) Derechos portuarios en las ciudades costeras.

No existen otros impuestos locales.

Los otros ingresos municipales, son debidos:

a) A las rentas del Patrimonio.

b) A las haciendas de utilidad pública, cines municipales, servicios de agua, gas y electricidad, matadero, tranvías, mercados y restaurantes municipales.

c) A las subvenciones estatales para la enseñanza, los servicios sanitarios, pensiones de vejez, bibliotecas, conservación de calles, etc.

Los Municipios pueden también contratar empréstitos públicos o privados.

Existe una Banca instituida por el Estado «Kommunalbankeu» para la concesión de préstamos a los Municipios.

En Noruega muchos Municipios son de poca importancia; por eso el Estado y los Condados colaboran ampliamente con los Municipios.

GIACCHETTO, G.: *La municipalizzazione: problemi e prospettive*. (La municipalización: problemas y perspectivas), páginas 317-323.

El articulista, Secretario General de la Confederación de Municipalizaciones, desarrolla el tema en los epígrafes siguientes:

1) Desarrollo económico y progreso social. Es este un problema municipal para todos los países y para todos los continentes; particularmente de esta forma saldrán de la pobreza. Se trata de aumentar el ahorro por cada individuo, aumentándose así la Renta nacional. Consecuencia del desarrollo económico es el progreso social.

2) El instrumento y sostén del desarrollo económico y del progreso social es el Estado.

3) Gran parte de la historia del intervencionismo público en la vida pú-

blica, es también historia de los servicios públicos.

4) La municipalización sirve también para responsabilizar más a las clases dirigentes de administradores.

5) La municipalización encuadra en un sistema de economía de mercado, similar al existente en Italia y en los países del Occidente democrático.

6) La municipalización sufre una regresión con el fascismo, pero renace con la nueva democracia italiana.

7) Finaliza el autor diciendo que es preciso una revisión legislativa que tenga en cuenta las experiencias de medio siglo de municipalización y las exigencias propias de una empresa industrial, como es la hacienda municipalizada. Concluye el autor diciendo que las perspectivas para municipalizar son hoy más prometedoras que en el pasado.

F. L. B.

## Memoriale dei Comuni

Empoli-Florenzia.

Septiembre 1960.

Año XXXI, núm. 9.

ROSSETTI, E.: *L'approvazione condizionata delle deliberazioni comunali*. (La aprobación condicionada de los acuerdos municipales), págs. 378-385.

El autor desarrolla su trabajo en cuatro apartados.

En el primero sienta las premisas. Comienza diciendo que una decisión reciente del Consejo de Estado ha impuesto una nueva orientación a la dirección jurisprudencial en materia de aprobación condicionada de los acuerdos municipales.

El artículo 337 de la Ley municipal y provincial establece: «Cuando la Ley no disponga otra cosa, la facultad de aprobación conferida a la autoridad encargada del ejercicio de la vigilancia o tutela, no permite adoptar de oficio resoluciones diversas de aquellas acordadas por la Administración inferior».

La aprobación de los acuerdos municipales es una manera de realizar un control preventivo directo con el fin de examinar la regularidad en la formación y ejecución de los actos administrativos municipales.

En segundo lugar expone el autor las opiniones de la doctrina a este res-

pecto. Resumiendo, dice que la doctrina se funda en este principio: la facultad de adoptar acuerdos atañe a los órganos de los Entes autárquicos; los límites de la potestad tutelar están circunscriptos en la Ley; al Prefecto corresponde la facultad de examinar si los acuerdos adoptados son o no conformes a la Ley, de asegurarse de la conveniencia de los acuerdos mismos y de no aprobarlos por razón de oportunidad, pero el Prefecto no puede sustituir con su aprobación el acuerdo del Ente autárquico.

En tercer lugar el articulista examina la jurisprudencia existente sobre esta materia.

Concluye que la práctica de la aprobación condicionada es irregular. Por el respeto de la autonomía local, por la responsabilidad inherente a la acción administrativa, por el respeto sustancial y formal del procedimiento administrativo, tales prácticas deben abandonarse.

PIFFERI, G.: *L'eccesso di potere amministrativo nelle sue varie forme*. (El exceso de poder administrativo en sus diversas formas), págs. 371-378.

Los vicios que, genéricamente considerados, pueden quebrantar la validez o hacer inoportuna la existencia de un acto administrativo, ofrecen —dice el articulista— una naturaleza doble: de legitimidad, se derivan de la violación de la Ley, incompetencia y exceso de poder; de oportunidad, que hacen el acto peligroso e inconveniente o cuando menos inútil. En el primer caso, la Administración pública, atenta a los principios esenciales o de forma que están en la base del acto; en el segundo, aunque el acto parezca normal por no faltarle elementos esenciales; sin embargo, no está inspirado en motivos de conveniencia administrativa. Este diverso orden de defectos tiene también un diferente remedio jurídico: la anulación para los actos ilegítimos, la revocación para aquellos actos que solamente adolecen de falta de oportunidad.

En esta introducción antes transcrita, el autor quiere llamar la atención sobre la complejidad del problema.

El articulista trata de encuadrar en sus verdaderos límites y sin grandes pretensiones científicas el estudio del ex-

ceso de poder administrativo. Trata de dar al lector nociones claras. Divide el estudio en cuatro capítulos.

El primero se refiere al exceso de poder como vicio de legitimidad del acto administrativo.

El segundo atañe a si el vicio se refiere a la causa o a los motivos del acto. En el campo judicial —dice el autor—, se da exceso de poder cuando el Juez se atribuye una potestad reservada al órgano legislativo o administrativo. El exceso de poder administrativo, como vicio de legitimidad del acto, existe cuando se hace del mismo un uso no conforme al público. Subsiste el vicio cuando el acto va contra los principios que la Ley ha prefijado, atribuyéndose la Administración poderes que no le corresponden.

En tercer lugar, el autor examina los requisitos por los que puede configurarse el exceso de poder.

Por último, el autor se refiere a las figuras y subespecies del exceso de poder. Distingue:

- a) La desviación y falsa causa.
- b) La disparidad de tratamiento y la injusticia manifiesta.
- c) La motivación incongruente.
- d) Tergiversación de los hechos.
- e) Actos contrarios a circulares y normas internas.
- f) Violencia moral, error de hecho y error de derecho.

Estas son las formas que según el autor pueden darse de vicio por exceso de poder.

F. L. B.

## Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza

Florenca (Italia).

1 septiembre 1960. Año XVI, núm. 17.

GASPARI, R.: *Sui problemi degli Enti locali, delle Regioni, del decentramento amministrativo e dei Segretari comunali e provinciali*. (Sobre los problemas de los Entes locales, de las Regiones, de la descentralización administrativa y de los Secretarios municipales y provinciales), págs. 1822-1832.

El artículo se inicia diciendo que la actividad de la Administración civil se ha intensificado en este último año con el fin de lograr una organización más

racional de los servicios, y de favorecer, con la eliminación de inútiles trámites burocráticos, las relaciones entre las oficinas y con los ciudadanos, a fin de hacer más rápida y eficaz la acción de dichos Entes. Como muestra de lo que se acaba de decir, la Administración civil ha consentido a los Entes locales una esfera de acción más amplia. Mas la necesidad de asegurar el respeto de la Ley, ha impuesto la intervención de la Administración central, intervención que por lo demás se hace viable por medio de consejos y sugerencias.

Después de un primer epígrafe referente a la Administración civil, el autor se refiere a la Hacienda local. Indica que en este sector son numerosas las providencias adoptadas para asegurar el equilibrio del balance y la eficiencia de los servicios públicos. Es sumamente interesante el problema de las Haciendas locales. Para que los Municipios y Provincias aparezcan descentralizados, es preciso que muchos funcionarios a cargo de los Municipios pasen a depender del Estado.

Haba el autor de que es preciso un eficaz control de las Haciendas locales con el fin de evitar la situación deficitaria en los balances municipales y provinciales por falta de capacidad, y sobre todo por ligereza de los administradores excesivamente desenvueltos, que a veces no se preocupan de que el Ente administrado debe continuar viviendo después de la caducidad de su mandato.

En otro epígrafe se refiere el autor a la autonomía local, analizándola con referencia a la Región, a la Provincia y al Municipio.

Interesante es el punto del trabajo que trata sobre los *Secretarios municipales y provinciales*. Es fundamental su importancia para un buen funcionamiento de los Entes locales. Dice el autor que los Secretarios municipales y provinciales son quienes aseguran con su inteligente actividad la continuación de la vida administrativa de los Municipios y Provincias.

Se dice en el artículo que se ha logrado mejorar extraordinariamente el personal que ocupa dichos cargos.

Existe en Italia una más rigurosa selección en el nombramiento de funcionarios debido a la existencia de cursos de preparación y de perfeccionamiento. Estos cursos nacieron en 1955; a título experimental se organizó un curso especial de estudio para aspirantes al Secre-

tariado municipal; los resultados fueron plenamente satisfactorios y se creyó conveniente proseguir en tal iniciativa, al objeto de asegurar que algunos aspirantes a la carrera de Secretario municipal tuviesen una adecuada preparación profesional en el momento de asumir sus funciones.

Con relación al personal de los Entes locales, se dice en el trabajo que la Administración civil ha prestado gran interés a este tema, tratando de darle un estatuto jurídico y mejorando su situación económica.

Referente a la municipalización, dice el artículo que es preciso revisar toda la legislación referente a esta materia, ya que data de hace más de treinta años y resulta del todo inadecuada para hacer frente a las actuales circunstancias.

Finaliza el artículo que con relación a los funcionarios de los Entes locales, es mucho el progreso logrado en torno a su estatuto jurídico y a las ventajas de orden económico. Todavía existen diversos proyectos de mejora de dichos funcionarios.

F. L. B.

## Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana

Roma.

Agosto-septiembre 1960.

Núm. 111, vol. 8-9.

TARANTO, A.: *Intrasferibilità delle autorizzazioni di polizia*. (Intrasferibilidad de las licencias de policía), páginas 461-464.

Comienza el articulista diciendo que según el artículo 8 de la Ley de 18 de junio de 1931, las licencias de policía son personales: no pueden en modo alguno transmitirse, ni dar lugar a relaciones de representación, salvo en los casos expresamente previstos en la Ley.

Indica el autor del trabajo que la necesidad de considerar único responsable al titular de la licencia, se debe, a juicio del Tribunal de Casación, a motivos de orden público. De aquí se deduce que la norma que contiene semejante precepto tiene carácter imperativo, con la consecuencia de que toda cláusula contractual, que fuese contraria a la personalidad de la licencia, está sin más, viciada de nulidad.

El Tribunal de Casación, dice el autor, ha interpretado constantemente el deber de transferir la licencia a la autorización en el sentido de que, en ningún caso, sea posible utilizar, en nombre y por cuenta propia, una licencia de ejercicio público, de que otro sea titular, y ha declarado la nulidad de la transferencia de licencia y de todos aquellos negocios jurídicos que tratasen de eludir el deber de la Ley, como, por ejemplo, los negocios de cesión de licencia o de arriendo de su utilización.

F. L. B.

## Journal of the Town Planning Institute

Septiembre-octubre 1960.

BRENIKOW, P.: *Informe del Ministerio de la Vivienda y Gobierno local sobre 1959*, pág. 240.

Comenta el artículo el tradicional documento que recoge la labor del Ministerio para la Vivienda y Gobierno local británico durante 1959, exponiéndola en capítulos tan sugestivos como los siguientes: Gobierno local, finanzas locales, vivienda, aguas y alcantarillado, planificación y nuevas ciudades (objeto en Gran Bretaña de legislación especial), aparte de facilitar una visión especial de estos aspectos en Gales. El informe trata de la reconstrucción de ciudades destruidas, de la expropiación de tierras, autoridades locales, conservación de monumentos de valor artístico o histórico y de regiones de natural belleza, etc. No se descuidan los aspectos financiero y estadístico, por lo cual la lectura del informe será de gran utilidad para especialistas en planificación, si bien el estudioso encontrará en el citado informe, según el articulista, pocas referencias a una política general frente a una abundante colección de datos y hechos concretos.

SMART, A. D. G.: *Costes y beneficios en el planeamiento*.

La dificultad del planeamiento reside en la complejidad de su contenido. Siendo tantos los factores que intervienen en las desviaciones económicas, éstas pueden ser de gran importancia según



el valor y la preponderancia que a aquéllos se atribuya, apareciendo así, sin clara distinción, lo que el planeamiento tiene de arte, de ciencia y de pura administración. Es difícil llegar, por tanto, a una valoración económica de los planes, ya que ésta viene determinada, la mayor parte de las veces, por los efectos del plan y no por las inversiones que su preparación y ejecución han requerido. Por otra parte, las unidades de medida son heterogéneas y ha de procederse con gran cuidado al establecer datos comparativos y pretender deducir de ellos consecuencias que sirvan de norma en lo sucesivo.

En relación con ello, dice el autor que los conceptos de costes real, diferencial, directo e indirecto, y la incidencia de éstos sobre la comunidad y el individuo, pueden llevar a una valoración de los beneficios que rinda el plan, reducida, en lo posible, a unidades monetarias. Se alude en el trabajo a los meritorios intentos de Lichfield y de Stone, y se llega a la conclusión de que el éxito en la redacción de un plan reside en la preparación de un análisis completo de costes y sobre todo de costes diferenciales, según las soluciones previsibles en el momento de redactar el plan. Es conveniente que dichos costes diferenciales aparezcan motivados, esto es, que se indiquen en el propio plan los costes unitarios que han servido para establecer las diferencias. El artículo aporta dos ejemplos para facilitar la comprensión de lo expuesto: el establecimiento de una cartería en las proximidades de una ciudad industrial que, con sus pueblos circundantes, engloba 90.000 almas, y la construcción de una carretera de dos millas que pone en comunicación una ruta general con un pueblo de interés turístico, de 3.000 habitantes.

R. C. N.

## Public Management

Octubre 1960.

BOLLENS, John C.: *Zonas marginales urbanas*, pág. 218.

Preocupa en Norteamérica la situación de aquellas zonas marginales urbanas que sin estar afectadas por planes de urbanización y sin beneficiarse, a veces, de los servicios más elementales

constituyen, al decir del articulista, «un desconcertante producto de la urbanización». En rápida ojeada estudia las principales características de dichas zonas, la situación de los servicios, la actitud de las autoridades y las soluciones más factibles, partiendo de la observación de 142 ciudades norteamericanas que clasifica en grandes, medianas y pequeñas, según rebasen los 100.000, 25.000 ó 5.000 habitantes, respectivamente. Dichas zonas, grandes en población y en extensión (suelen ser mayores que las ciudades que bordean), son de carácter residencial más que comercial o industrial, y ello explica el deficiente estado de los servicios, a los que no puede atender un presupuesto que no cuenta, en general, con amplias bases de gravamen.

La multiplicidad y superposición de Ordenanzas en unos casos, la falta de aquéllas en otros, la limitación de competencia e interferencia de autoridades dentro de sus regiones, condados, distritos, Municipios, etc., contribuyen a complicar el problema, llegándose a la conclusión de que es necesario crear algún tipo de Gobierno con autoridad para ejercer su control sobre zonas no incorporadas al área metropolitana. Frente a esta situación, la metrópoli respectiva opta o no por atender los servicios de estas zonas según criterios circunstanciales que no tienen un común denominador, por lo cual aquéllas sostienen encontradas opiniones, acaso coincidiendo sólo en ver en la anexión la única solución del problema. A ella se contribuiría, al decir del articulista, liberalizando la legislación sobre las anexiones, ampliando o concretando las facultades de las autoridades municipales y de condados, creando Administraciones especiales y clasificando las zonas marginales según sus recursos financieros.

R. C. N.

## Secretaries Chronicle

Octubre 1960.

KNOWLES, Raymond S. B.: *Práctica secretarial en el Gobierno local*, página 342.

Desde hace tiempo el autor viene publicando en la revista comentarios sobre el contenido de la práctica secreta-

rial en la Administración local inglesa. Dispuestos en forma de glosario alfabético, constituyen un repertorio enfocado desde un punto de vista práctico, aunque no se omiten referencias a la teoría y a la legislación. Pensadas para el cuerpo secretarial británico, naturalmente dichas referencias se inspiran en el ambiente y marco jurídico de la Administración de Gran Bretaña. Esta vez los conceptos tratados se refieren al orden del día de las sesiones, prelación de los asuntos a tratar en las reuniones, coordinación y estructura departamental y métodos y organización. Dado el auge que hoy día adquiere la racionalización de métodos, la sistematización, la automatización, la normalización administrativa y la programación de actividades con miras a una elevación del rendimiento del trabajo, este último apartado, «Métodos y organización», está tratado con mayor detenimiento. Se alude al Royal Institute of Public Administration, organizador de cursos de formación de funcionarios de la Administración pública y local, y a la puesta en práctica de la organización y métodos de oficina, que puede encomendarse al propio equipo de funcionarios locales o a personal consultivo ajeno a aquélla, comparando las ventajas e inconvenientes de ambos sistemas.

R. C. N.

## Deutsches Verwaltungsblatt

Colonia y Berlín.

1.ª quincena de enero 1960.

Año 75 vol. 1.

ULE, C. H.: *Die Verwaltungsgerichtsordnung*, págs. 1 a 7.

El autor hace un denso y resumido estudio de la reciente Ley sobre la jurisdicción administrativa que ha entrado en vigor en Alemania el 1.º de marzo de 1960, deteniéndose especialmente en la consideración de las innovaciones de la misma en relación con el estado de la legislación anterior, con indicaciones sobre los trabajos preparatorios que precedieron a la nueva Ley. El autor es habitual comentarista de la legislación que afecta a la jurisdicción administrativa, lo que da un especial significado a su trabajo en esta ocasión.

HAMANN, A.: *Krise der Verwaltungsgerichtsbarkeit?* (¿Crisis de la jurisdicción administrativa?), págs. 7 a 11.

El autor niega que se pueda hablar de ella. Se refiere a las críticas que en Alemania se han dirigido contra la jurisdicción administrativa, acusando la «exorbitante lentitud» del procedimiento, el sistema de selección de Jueces, un cierto «perfeccionismo» material y formal de las decisiones judiciales —que se estima nocivo— y, finalmente, la cláusula general de competencia de la jurisdicción administrativa y que han fundado en algún sector doctrinal la opinión de la existencia de aquella crisis. Hamann niega que realmente exista esta crisis como exclusiva de la jurisdicción administrativa, pero además defiende que realmente lo que existe es una etapa de transición en la tarea legislativa alemana a partir de 1945, que puede explicar perfectamente algunas deficiencias, sin llegar a poner en trance crítico a las instituciones.

IMBODEN, M.: *Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut* (El plan como instituto jurídico-administrativo), páginas 21 y 22.

El trabajo de Imboden es la relación que comunicó al Congreso de profesores alemanes de Derecho Público, celebrada en Erlangen a fines de 1959.

Sus ideas sobre el plan pueden condensarse así: el plan tiene una función determinante de posteriores disposiciones y desde el punto de vista de su eficacia jurídica, frente a los órganos que lo aplican, no se distingue sustancialmente de la norma; lo específico del plan en su contenido, y es característica la desigual repercusión del plan sobre los diversos destinatarios: el plan es una medida desigual. Los elementos del plan son disposiciones, y su finalidad es la coordinación no normativa y en cuanto a si puede calificarse de disposición general es dudoso. En relación con el principio de igualdad distingue dos clases de ataques contra el mismo: aquellos que la propia planificación exige, que son válidos porque no son arbitrarios; si implican discriminaciones de propietarios no previstas en un ordenamiento normativo, hay que indemnizarlos como sacrificios especiales. Por otra

parte, la planificación arbitraria, que es ilegal.

Finalmente, el control jurídico del plan debe de hacerse preferentemente en el mismo procedimiento de confección del plan, porque la vía judicial no es adecuada para ello.

OBERMAYER, K.: *Der Plan als verwaltungsrechtlich s Institut* (El plan como instituto jurídico-administrativo), páginas 23 a 24.

Es este trabajo, otra relación al Congreso anteriormente aludido, en el que el autor examina en diversos apartados, el concepto de plan, las clases de planes y la clasificación del plan en la estructuración del sistema de normas estatales. El plan es, según el autor, una elaboración realizada por un órgano administrativo, que tiende, a través de diversas medidas entre sí coordinadas, a realizar un determinado ordenamiento de una situación.

Distingue varias clases de planes, insistiendo, especialmente en la clasificación de planes obligatorios o no y dentro de aquéllos se plantea el problema de su naturaleza jurídica y distingue planes actos administrativos, planes actos normativos y planes actos meramente organizatorios.

Estudia, por último el autor el problema de la legalidad de un plan, enfocándolo según la naturaleza de los mismos, lo que también le sirve para resolver el problema de su impugnación y, finalmente, resalta la importancia del concepto de plan (véase, sobre el concepto de plan, el resumen del trabajo de Ernst, más adelante en esta misma revista).

2.ª quincena de febrero.

Año 75, vol. 4.

KOELLREUTTER, O.: *Eine Verfassungslehre unserer Zeit* (Una teoría constitucional de nuestro tiempo), págs. 113 a 122.

La personalidad del profesor de Friburgo me parece suficiente para que nos ocupemos de la recensión que hace al reciente libro de Löwenstein, *Verfassungslehre* (Tubinga, 1959), cuya importancia, por otra parte, justificaría por sí sola estas líneas.

La obra de Löwenstein se divide en tres partes: el proceso político y las formas de gobierno; la Constitución y sus controles horizontales y, finalmente, los controles verticales. Según las indicaciones de K., rechaza Löwenstein (L.) la tradicional distinción de formas de Estado y formas de Gobierno, defendiendo como únicos términos fundamentales la división de los sistemas de Gobierno en sistemas de constitucionalismo y los de autocracia; por otra parte, calificada de anacrónica la doctrina de la separación de poderes y expresamente indica que la legislación y la ejecución de las leyes no son más que técnicas de dirección política, y en su obra se sustituye aquélla por la siguiente tripartición: decisión política fundamental, realización o ejecución de esta (que en la práctica compete a la Administración), y los controles políticos.

Los tipos de gobierno en la autocracia los divide en autoritarios y totalitarios, caracterizados aquéllos especialmente desde el punto de vista de la estructura gubernamental y, concretamente, porque en ellos los detentadores del poder no conceden participación a sus destinatarios en la formación de la voluntad del Estado, y peculiarizados los totalitarios desde el punto de vista del ordenamiento social, y, específicamente, por una total ordenación política, social y moral, de la dinámica estatal. Los tipos de Gobiernos constitucionales, los divide el autor en: democracia directa, gobierno de asamblea, gobierno de gabinete, parlamentario, presidencialismo y gobierno directorial.

La segunda parte de la obra de L., dedicada a la Constitución y sus controles horizontales, comienza con la afirmación de la esencia de la Constitución, que L. pone en el expreso reconocimiento de ciertas esferas de autodeterminación individual —derechos individuales y libertades fundamentales— y el sistema de protección contra sus ataques. L. hace una clasificación ontológica de las Constituciones, distinguiendo las nominalistas y las semánticas, según que carezca de vigencia social en la comunidad o que su ontológica realidad no sea otra cosa que la formalización de la situación política de fuerza existente en el momento dado, creada por los detentadores de hecho del poder. Koellreutter opina, sin embargo, que esta distinción de L. es demasiado forzada, y entiende que en realidad ambas

tipos no pueden diferenciarse, ya que en definitiva ambos coinciden en que la realidad constitucional es distinta de la que indica la Constitución escrita y ambas han perdido su motivación o fuerza motivadora. Por lo demás, apunta L. que hoy, cuando asistimos al apogeo de la Constitución escrita, se va notando cada vez más la pérdida de la conciencia constitucional, y la Constitución va perdiendo su prestigio.

Las técnicas de control por medio de las cuales los varios poderes o, más exactamente, detentadores del poder se limitan y controlan mutuamente en el ejercicio de sus funciones, son de dos clases: controles intraorgánicos y controles interorgánicos, según que operen dentro o fuera del poder singular considerado, con independencia de los demás. Los primeros son el ordenamiento u organización colegial y el dualismo Gobierno y Jefe del Estado.

Entre los controles interorgánicos entre Parlamento y Gobierno, concede L. gran importancia a la incompatibilidad del mandato parlamentario y la situación de funcionario; entre aquellos que garantizan a la jurisdicción frente a Gobierno y Parlamento, hace el autor excelentes consideraciones sobre la independencia judicial y los peligros de la «judicialización» de la política, que puede producir la revisionabilidad por vía judicial de la constitucionalidad de las leyes. En materia de controles del cuerpo electoral frente a Gobierno y Parlamento, estudia L. la propaganda electoral y la financiación de la elección como elementos que ponen en peligro la igualdad de la elección.

En la última parte de su obra estudia L. los controles verticales que él ve en el federalismo, en las garantías individuales de los derechos de libertad y en el pluralismo de grupos. Critica aquí Koellreutter a L., porque en el último de los controles no hace referencia a la Iglesia.

El libro es considerado por K. como un trágico libro; de él, según K., se puede sacar la impresión de que el autor está convencido de que el peligro de los excesos de la fuerza, lo mismo pueden producirse en la autocracia que en el constitucionalismo.

2.ª quincena de marzo. Año 75, vol. 6.

SCHNEEBARTH, W.: *Ist im Verwaltungsrecht die Hermeneutik auf Abwegen?* (¿Camina equivocada la interpretación en el Derecho administrativo?), páginas 185 a 188.

Recordando que Forsthoff se ha preguntado recientemente si merced a su aplicación por la jurisdicción, se encuentra la Constitución en un proceso de transformación y de parcial disolución, se lo pregunta el autor con respecto a la interpretación realizada por la jurisdicción administrativa. El punto fundamental en que centra su ataque a la Jurisprudencia es el principio, últimamente aceptado en varias decisiones del Supremo Tribunal Administrativo alemán, de que la revocación de un acto administrativo favorable viciado de ilegalidad, puede ser inadmisibles cuando el interés público en que el interesado pueda confiar en el acto administrativo que le favorece, merezca prevalecer ante el también interés público de que la ley sea observada, o dicho de otra manera, cuando la protección de la confianza de un ciudadano en la validez de un acto administrativo sea prevalente al principio de legalidad de la acción administrativa; según el articulista, no hace falta acudir al principio de la protección de la confianza, no previsto en ninguna norma positiva ni consuetudinaria, ya que en virtud de la doctrina del abuso de discrecionalidad de la Administración, cabía obtener un resultado análogo pero no extralegal. El autor recuerda a Forsthoff al final de su artículo, citando sus propias palabras, que recoge de su tratado, sobre la necesidad de llevar a sus justos límites la interpretación por vía judicial de la norma jurídica.

ERNING, A.: *Der Grundsatz der Rechtswidrigkeit und die Widerrufbarkeit des begünstigenden, mangelhaften Verwaltungsaktes* (Estado de derecho y revocabilidad de actos administrativos favorables al administrado, pero defectuosos), págs. 188 a 194.

El autor, en un excelente artículo, enfrenta las dos tesis hoy en contraste en el Derecho administrativo alemán, sobre la revocabilidad de los actos administrativos defectuosos pero favorables

(al conceder una ventaja al interesado o destinatario); examina la que llama opinión dominante, según la cual aquel tipo de acto es revocable cuando infrinja una norma jurídica imperativa, y analiza las objeciones que se han formado frente a esta tesis, principalmente por Hauelsen, Wolff y Menger, y por la jurisprudencia administrativa de Berlín, centradas especialmente en la dificultad de determinar cuando una norma, en el Derecho administrativo puede decirse imperativa, en la indiferenciación de los grados de invalidez del acto administrativo según esta doctrina, y en que la libre revocabilidad del acto administrativo no está de acuerdo con el principio esencial al estado de Derecho, del mantenimiento de la seguridad jurídica, aparte de que según determinadas leyes de los diversos *Länder*, es evidente que cuando se admite la revocación se hace con ciertas reservas que indican la prevención legal, a admitirla con carácter general y que, además, aquellas disposiciones regulan materias pertenecientes a la parte especial del Derecho administrativo. Sostiene que del principio de legalidad no puede deducirse el derecho ilimitado a la revocación de los actos administrativos de aquella clase.

La moderna doctrina sostiene que los actos administrativos favorables pero viciados pueden ser revocados en los casos no regulados legalmente cuando esta medida esté justificada por un interés público preponderante, ya que el acto de revocación representa un acto administrativo que causa un perjuicio al interesado en la no revocación y ha de ser decretado, por tanto, bajo los mismos presupuestos de los actos de esta clase.

El autor parece querer adoptar una postura intermedia entre ambas posiciones doctrinales: el estado de derecho no implica realmente, dice contra la primera tesis, que la ley haya de ser en todo caso cumplida y aplicada a ultranza, y que por tanto tenga que ser realizado en la exacta medida que la ley establece. Por otra parte, es cuestionable si jurídicamente cabe equiparar totalmente el acto de revocación de otro favorable a un acto perjudicial. La verdad es que el estado de derecho lo único que supone, en lo que a este problema afecta, es que las intervenciones en la esfera jurídica del ciudadano sólo son justificables en razón de una norma jurídica vigente y válida y que, además,

la noción de «interés público preponderante» es un tanto ambigua y puede llevar a un confusio nismo que podría disolver un tanto la legalidad. Por ello, ambas posiciones doctrinales adolecen, según el autor, de defectos de planteamiento, si bien, en realidad no suministra ningún criterio sustitutivo, y por otro lado, parece estar de acuerdo en el fondo con la doctrina de la protección de la confianza como interés preponderante.

2.ª quincena de abril. Año 75, vol. 8.

STEIN, W.: *Die Zulässigkeit von Mehrgewühren im kommunalen Abgaberecht, ihre Bewertung Bemessung und ihr Verhältnis zu den Gebühren* (La admisibilidad de sobretasas en el Derecho fiscal municipal; su ámbito, su determinación y su relación con las tasas), págs. 271 a 277.

Se plantea el autor el problema de la admisibilidad de dichas sobretasas en los casos en los que las prestaciones municipales excedan de la medida normal y prevista en el establecimiento de las tasas. Sus ideas pueden resumirse así: los límites y determinación tienen que deducirse de datos objetivos, según las reglas generales del Derecho tributario general; para determinar su ámbito y cuantía han de aplicarse los principios generales que regulan las tasas, de forma que en primer lugar no cabe admitir sobretasas donde las tasas son inadmisibles. Por último, las sobretasas, pueden ser solamente percibidas cuando éstas estén exactamente establecidas y determinadas, cuando el exceso en las prestaciones pueda ser determinado según límites determinados objetivamente, sin que aquéllas impliquen un lucro y, además, el motivo que fundamenta la percepción de una sobretasa no puede ser nunca una sanción o pena.

1.ª quincena de mayo. Año 75, vol. 9.

MENGER, C. F.: *Die Bestimmung der öffentlichen Verwaltung nach den Zwecken, Mitteln und Formen des Verwaltungshandelns* (La determinación de la Administración pública según los fines, medios y formas de la acción administrativa), págs. 297 a 303.

En su excelente trabajo, analiza el autor las transformaciones que las condi-

ciones actuales han producido en la acción administrativa respecto de fines, medios y formas de actuación. Afirmando que el fin fundamental de la Administración es, hoy, crear y mantener, respetando la propia responsabilidad de los ciudadanos, los presupuestos necesarios para su ordenada vida en común, pone el autor el acento en la actividad de prestación de la Administración moderna, clasificando esta actividad en el grupo de funciones dinámicas frente a las que llama estáticas, y que se reducen al mantenimiento y conservación del orden. Se plantea el problema del límite que estas prestaciones deben de tener en el estado social de derecho y reconociendo que en esta materia únicamente caben líneas generales, resalta la importancia que para el problema tienen los principios de solidaridad y subsidiaridad, denunciando el peligro a que puede llevar la tendencia que el autor estima que existe hoy en la jurisprudencia de su país, a una estatalización excesiva, más peligrosa todavía si se piensa que la jurisdicción administrativa interviene, más que ninguna otra, incluso en las relaciones normales, y no sólo patológicas.

Respecto de los medios, dice que los «clásicos» (órdenes y prohibiciones, autorizaciones, etc.), han sido superados en muchos casos por la dinámica de las nuevas funciones de la Administración, y aquellos medios eran adecuados para el desarrollo de las funciones estáticas, características de Administración clásica; urge, pues, hallar nuevos medios y formas de actuación, entendiendo el autor que el fracaso de las tentativas desarrolladas en este sentido obedece a la falta de un orgánico y completo programa social, inspirador de la acción administrativa, y también, por lo que respecta a Alemania, a las situaciones de emergencia creadas por las diversas guerras.

Por lo que respecta al principio de legalidad de la acción administrativa, apunta Menger que la afirmación de Stahl, de que la ley es el límite del poder de la Administración, pudo ser válida para una Administración que actúa con medios clásicos, pero para la Administración dispensadora de prestaciones la ley debe ser realmente el límite de su obligación. Señala por otra parte Menger, que la mayor sumisión que la Administración debe a la ley en su actividad ejecutiva en relación a la actividad de conformación (de la que normalmente no surgen derechos o debe-

res para los ciudadanos y en la que la Administración está ligada principalmente a las normas que determinan su competencia), corre hoy peligro porque la distinción entre ambas clases de actividades están desapareciendo hoy, debido principalmente a la frecuencia con que la Administración acude a formas de Derecho privado para desarrollar sus funciones, y a la proliferación de las «leyes de medida» o leyes de planes.

HAAS, D.: *Das Verwaltungsprivatrecht im System der Verwaltungshandlungen und der fiskalische Bereich* (El Derecho privado administrativo en el sistema de la acción de la Administración en el ámbito jurídico privado), págs. 303 a 308.

Se hace eco el autor de la opinión de Wolff de que la Administración posee un propio Derecho privado distinto del general y marcado por determinadas especialidades, lo que niega, porque para esto sería necesario que tales normas estuviesen unidas en una interna coordinación, que todavía les falta.

Sin embargo, quizá lo más importante de este trabajo es la clasificación que el autor hace de la actividad jurídico-privada de la Administración. Dejando aparte los casos en los que la Administración entra en el ámbito del Derecho privado, pero manteniéndose fuera de la relación, como por ejemplo, cuando condiciona el ejercicio de ciertas actividades privadas a través de autorizaciones o expropia en favor de un particular o facilita los contratos «obligatorios», casos a los que por otra parte no vienen exactamente comprendidos bajo la denominación de Derecho privado administrativo o de la Administración, clasifica el autor la actividad privada de la Administración en los siguientes grupos:

a) Actividad jurídico-privada con fundamento en una posición jurídica creada por un acto de soberanía. Ejemplo: ejercicio del derecho de tanteo.

b) Actividad jurídico-privada de la Administración, que tiende a evitar una intervención coactiva y persigue, sin embargo, el mismo fin. Ejemplo: tentativas para evitar un procedimiento expropiatorio a través de un acuerdo contractual.

c) Actividad jurídico-privada, basada en una situación de monopolio de hecho o de derecho.

d) Actividad jurídico-privada, realizada en régimen de concurrencia.

El autor estudia, por último, las causas posibles que pudieran explicar la frecuencia con que la Administración moderna acude a técnicas de Derecho privado para realizar sus funciones.

2.ª quincena de mayo. Año 75, vol. 10.

RAU, W.: *Wirtschaftslenkende Verwaltung* (La Administración en la función de dirección económica), páginas 337 a 343.

La Administración interviene en la función de dirección económica que el Estado debe desarrollar, y el autor se propone sistematizar las clases de actividad que con tal motivo despliega aquélla. Como problema inicial se plantea el de dar un concepto de la Administración directora de la Economía, poniendo de relieve su dificultad, que radica, ya en el propio concepto de lo que pueda entenderse por dirección económica, que, para este caso ha de ser entendido como concepto neutro y sin relación con los de economía planificada o no, dirigida o no, ya que aquella función existe en cualquier clase de economía. Resalta las diferencias entre proceso y ordenamiento económico, analiza qué elementos entran en la función de la dirección económica, y distingue varias formas de Administración en cuanto función de dirección económica: dirección del ordenamiento y dirección del proceso con arreglo a criterios políticos; dirección mediata e inmediata, y dirección según mercado o no y, finalmente, dirección según criterios territoriales, seccionales o globales.

ERNST: *Der Plan im Verwaltungsrecht* (El plan en el Derecho administrativo), págs. 344 a 350.

El autor da el siguiente concepto de plan: suma de medidas jurídicamente consideradas, dirigidas a ordenar un determinado proceso vital y que por ello están objetivamente relacionadas entre sí. Distingue el autor el plan del programa, desliga el concepto de plan de cualquier significado político, y en cuanto a su contenido es partidario de que puede consistir en actos administrativos o en normas jurídicas y rechaza las teo-

rias que han pretendido basar el concepto de plan, bien en la desigualdad de trato de los por él afectados, bien en el efecto asociativo que produce en los afectados; hace unas interesantes consideraciones sobre la relación entre el plan y el principio de igualdad, y de la cooperación de los ciudadanos a la gestación del plan, afirmando finalmente que el concepto de plan, si bien da ocasión para tratar muchos problemas y analizar el plan, sin embargo es un concepto un tanto estéril desde el punto de vista científico, porque son problemas que se plantearían y surgirían de la misma forma, aunque no dispusiésemos de un concepto de plan.

1.ª quincena de septiembre.

Año 75, vol. 17.

LEISNER, W.: *Die schützwürdigen Rechte im Besonderen Gewaltverhältnis* (Los derechos dignos de protección en la relación de supremacía especial), págs. 617 a 626.

Es éste un excelente artículo, en el que se aborda un interesante aspecto que plantea la relación especial de poder en su relación con el principio de legalidad y en el que el autor ha cuidado especialmente también la selección bibliográfica.

Se hace eco el autor de las opiniones doctrinales que consideraban las intervenciones de la Administración en la esfera del ciudadano como un espacio vacío de legalidad, y rechaza las fundamentaciones que se han intentado para armonizar aquel principio y estas intervenciones, tales como la del fin, en cuanto éste era hasta cierto punto determinado por la Administración, lo que no resuelve el problema, y la del consentimiento del interesado, insuficiente para justificar intervenciones de aquella clase.

Explica la necesidad de que la Administración disponga de cierta exhibición en sus facultades respecto del sometido a la relación especial, dada la imprevisibilidad de los casos que pueden plantearse y habida cuenta de la íntima unión que liga en tales relaciones a aquélla con el administrado, so pena de renunciar a ellas, lo que es absurdo. Así las cosas, la única postura admisible para fundamentar jurídicamente la posibilidad de dichas intervenciones, desde el punto de vista del principio de le-

gualidad, es suponer que existe en tales casos una autorización tácita, general, en principio, y de categoría legal, aunque no explícita, para la actuación de la Administración. Tal «base *sui generis* de legalidad», que en último término es evidente que ha de reposar en el fin que la Administración persigue, ha de establecerse y delimitarse según criterios plenamente objetivos; es necesario examinar primeramente la estructura objetiva de la institución y ver si en sus límites entra la consecución de determinado fin; una vez esto resuelto, es necesario saber si puede lograrse a través de la relación especial y, finalmente, si la medida que se pretende adoptar es adecuada y racional para la consecución del fin pretendido.

En principio, afirma, no hay ningún derecho que de manera general deba ceder ante la relación especial, ya que todos están protegidos por el principio de legalidad, pero el autor enlaza este problema con el principio de la reserva legal, entendiéndolo que en cualquier caso, las relaciones especiales de poder deben dejar incólumes los derechos fundamentales, en tanto éstos no caigan bajo la reserva legal.

El artículo de Leisner, *Privatdozent* en la Universidad de Munich, plantea muchos e interesantes problemas y revela un detenido estudio de la cuestión. Es interesante, por último, la conexión que su tesis revela con el principio de la naturaleza de las cosas, como base de legalidad para la Administración.

L. M. S.

## Die Öffentliche Verwaltung

Stuttgart.

Enero. Año XIII (1960), vol. II.

FISCHERHOFF, H.: *Daseinsvorsorge und wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden*. («Asistencia vital» y actividad económica de los Municipios), páginas 41 a 46.

Se enfrenta el autor en este artículo con la tesis de Forsthoff, que considera la asistencia vital como concepto propiamente jurídico y como función materialmente administrativa; rechaza dicha tesis y se aproxima a la de matiz sociológico de Maunz, si bien Fischerhoff

pone de relieve también el aspecto político de aquella noción. Niega el autor el carácter jurídico de la «asistencia vital», como concepto, y critica igualmente la sentencia del Tribunal Constitucional de Baviera, de 23 de diciembre de 1957, que afirmó, que la «asistencia vital» es una función esencial de la autoadministración municipal; ponen en guardia por otra parte, contra la posible derivación del Estado social de Derecho hacia un Estado de planificación económica propiamente socialista a que puede llevar la tesis de Forsthoff y, en fin, hace suyas las críticas que otros autores, como Dürrig, Maunz y Sieder, han formulado a aquél.

Febrero.

Vols. III-IV.

RASCH, E.: *Die Organisation der Polizei. Geschichtliche Entwicklung und jetziger Stand*. (La organización de la policía: evolución histórica y estado actual), págs. 81 a 87.

Hace el autor un resumen del desarrollo histórico de la policía en Alemania, con especial referencia, además, a Prusia, y extrae como cosencuencia que el fenómeno de la estatalización de la policía se acentuó a partir de la guerra europea, en detrimento de la policía municipal, cuyo coste por otra parte, resultaba excesivo para las modestas economías municipales. Desde el final de la última guerra se ha fortalecido la policía municipal en las grandes ciudades, regresando en las pequeñas y medianas. Finalmente, se experimenta una independencia organizatoria de la policía, que el autor estima como peligrosa para la unidad de la Administración.

MAYER, F.: *Probleme des Polizeirechts in der Bundesrepublik Deutschland*. (Problemas del Derecho de Policía en la República Federal Alemana), páginas 88 a 93.

Analiza el autor los principales problemas que hoy aquejan al Derecho de Policía en Alemania. Examina especialmente el planteado por la carencia de un concepto unitario de policía, poniendo de relieve el matiz institucional-organizatorio que el concepto más generalizado presenta; se refiere también a la estructuración de la policía dentro de la



Administración, señalando las particularidades que se derivan de las funciones de policía judicial encomendadas a los órganos de la policía administrativa, y destaca la variedad organizativa de la policía que en unos *Länder* incluso forma una organización independiente de la Administración general; se refiere también a la relación de la policía con los derechos fundamentales del ciudadano, planteándose el problema de la autorización general o especial para la intervención policial, y finaliza defendiendo la separación de la teoría de la policía en estado normal con la teoría del estado de emergencia en situaciones anormales.

Marzo.

Vol. V.

WIRTH, J.: *Ein neuer Gedanke zur Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte*. (Una nueva idea sobre la revocación de actos administrativos, antijurídicos, pero favorables, que conceden una ventaja al administrado), págs. 173 a 175.

Frente a las dos tesis hoy en contraste en Alemania, sobre la revocación de los actos referidos, de las cuales una admite la posibilidad de la revocación sólo cuando el interés en la legalidad de la Administración deba prevalecer al interés en proteger la confianza del ciudadano en la legalidad del acto defectuoso, y la otra, que el principio de legalidad de la Administración no puede nunca subordinarse al de la protección de la confianza del ciudadano, Wirth defiende una opinión intermedia, que ha merecido el asenso del profesor Dürig; según Wirth, es evidente que todo acto antijurídico tiene que ser revocado, pero la protección de la confianza puede hacerse valer no frente a la revocación, sino frente a la pretensión de repetición de la Administración contra el favorecido. Este, por tanto, queda protegido sólo en cuanto a la pretensión de repetición o resarcimiento de la Administración, no contra la misma revocación.

Mayo.

Vol. X.

STICH, R.: *Einheitlicher Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte der Justiz- und Vollzugsbehörden*. (Unitaria tutela jurídica contra los actos administrativos emanados de las autoridades de la Ad-

ministración de Justicia y de las ejecutivas en esta rama), págs. 308 a 371.

Se ocupa el autor de las modificaciones complementarias que la reciente Ley sobre la jurisdicción administrativa ha realizado en la llamada Ley de actuación de la orgánica del Poder judicial: en lo sucesivo, sobre la juridicidad de cualquier acto emanado de las autoridades de la Administración de Justicia o de las ejecutivas en dicho orden, en el campo del Derecho civil o mercantil, procesal, penal o de jurisdicción voluntaria, decidirán los tribunales de jurisdicción ordinaria, no de la administrativa. Pone de relieve el carácter de especiales tribunales administrativos en materia de administración de justicia que adquieren los de la jurisdicción ordinaria en virtud de tal regulación, y resume las especialidades relativas a competencia, procedimiento y decisión.

Agosto.

Vol. XVI.

SCHUENER, U.: *Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit*. (La tarea de la legislación en nuestro tiempo), páginas 601 a 612.

En un sustancioso artículo, el legislador analiza el cuadro de la legislación actual poniendo de manifiesto sus defectos: alarmante aumento del número y ámbito de las leyes, falta de claridad y concisión, regulación casuística y abrumador detallismo, influencia clarísima de intereses de grupo, etc., lo que lleva a poner en duda que las leyes representen ciertamente abstractos criterios de justicia y constituyan auténtica creación jurídica, y funda la sospecha de si no son más que actuaciones administrativas o de dirección económica con forma de decisiones parlamentaria; expresadas por vía normativa. De todo ello se sigue, según Scheuner, un debilitamiento de la autoridad, de la Ley y del sentido jurídico, ya denunciado por Huber y Jahrreis, contra el que nada pueden las tentativas de construir conceptos de normas «indeseables», como por ejemplo, de las leyes de medida (*Masnahmegesetze*); tales tentativas están de antemano condenadas al fracaso, ya que el concepto de Ley no permite una diferenciación en razón al tipo de medidas que constituyen su contenido; tal concepto, según se deduce de la Consti-

tución, es meramente formal. Si a todo ello se une la rápida variabilidad de las leyes actuales y el hecho de que actualmente la iniciativa de las leyes corresponde más al Gobierno que al propio Parlamento y la influencia notoria en los trabajos preparatorios de aquél, de grupos de intereses organizados, parece natural que el ciudadano comience a dudar de quién sea realmente el legislador y cuáles sean los verdaderos principios que inspiran el Derecho que regula la vida social.

Causas de carácter sociológico y jurídico explican fundamentalmente, según Scheuner, este estado de cosas. Entre las primeras, el carácter de Estado benefactor (Wohlfahrtsstaat) del Estado actual, ha cambiado o ampliado el campo de acción de la Ley, de forma que la «llamada al legislador» es mucho más frecuente que antes en los casos de necesidad y de dificultades en la vida social, y sobre todo, es el medio más apropiado para lograr la igualdad, principio fundamental del Estado de Derecho. Todo esto lleva a pensar a Scheuner en que más que de un Estado-administración nos hallamos ante un Estado-legislación, puesto que la Administración ha quedado tan fuertemente ligada y sometida a la Ley, que su actividad es meramente ejecutiva y, además, la legislación se ha convertido en medio poderoso y corriente de dirección económica. Entre las causas de carácter jurídico constitucional, alude Scheuner a la doctrina del Estado de Derecho que ha exagerado el principio de legalidad haciendo demasiado rigurosa la reserva de Ley, y el principio de cláusula general de la jurisdicción administrativa que incita a elevar al rango de Ley las disposiciones para sustraerlas a aquel control, con lo cual, a la par que se debilita la independencia de la Administración, invade el legislador funciones que según la doctrina de la separación, le son ajenas.

Como posibles remedios de este estado de cosas, señala Scheuner varios: cuidadosa revisión del número y ámbito de las leyes, evitando, además, modificaciones innecesarias; evitar la regulación demasiado detallada y casuística sin eludir la formulación de los principios verdaderamente fundamentales; posibilitar

un público control de los verdaderos intereses e influencias que dejan sentir su acción en el proceso legislativo; fortalecimiento del papel representativo del órgano legislativo; más justa selección de las personas que desarrollan funciones políticas y parlamentarias; garantizar, donde proceda, la independencia e iniciativa de la Administración; revisar los fundamentos que han permitido una postergación de las disposiciones generales administrativas por la ley formal y, finalmente, velar por la unidad de la doctrina y del método jurídico.

Septiembre.

Vols. XVII-XVIII.

VERTENBRUCH, W.: *Die Begriffe: Beamter, Richter, Soldat auf bundesrechtlicher Grundlage*. (Los conceptos de funcionario, juez y soldado, según el Derecho fundamental de la Federación), págs. 672-680.

Es un interesante esfuerzo para demostrar que según la normativa fundamental alemana, a diferencia de la vigente bajo la Constitución de Weimar, se distinguen perfectamente dichos conceptos; el soldado no es funcionario, porque no ocupa un cargo, entendido como división organizatoria de trabajo y centro de competencias, aunque está con el Estado en una especial relación de servicio. El juez no es funcionario; es, simplemente juez, porque la palabra funcionario está reservada para los que están en una relación de servicio con la Administración, por lo que sería un pleonismo hablar de «funcionario» administrativo o de «funcionario» judicial: el concepto de funcionario implica adscripción a la Administración, mientras que el juez está adscrito al Poder judicial, ejerciendo funciones jurisdiccionales. El trabajo de Wertenbruch, claro y condensado, plantea una serie de problemas muy interesantes y de gran actualidad para nosotros, en donde igualmente domina en cuanto al concepto de funcionario una atomización según los puntos de vista desde el que el concepto se enfoca, y es preciso lograr un concepto unitario.

L. M. S.