

## VI. BIBLIOGRAFIA

*Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*. Tomo III, vol. 1.º: «Estudios de Derecho administrativo general». Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1961, 568 págs.

Recoge esta obra las colaboraciones de los discípulos, compañeros y amigos del gran maestro Jordana de Pozas y es uno de los dos volúmenes que se le dedican de «Estudios de Derecho administrativo», prologado por don José Gascón y Marín. Por lo denso de su contenido hacemos una recensión esquemática de los interesantes trabajos monográficos que este volumen contiene.

El maestro Gascón y Marín titula su colaboración «La ciencia de la Policía». Comenta brevemente el impacto que entre los cultivadores del Derecho administrativo tuvieron las jornadas celebradas en el Instituto de Estudios de Administración Local sobre «Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía», y glosa la influencia que los trabajos de Jordana sobre esta materia han tenido sobre los estudios de Derecho administrativo posteriores.

El profesor Entrena Cuesta, en «La contraposición entre el Régimen administrativo y el *Rule of Law*», analiza los dos sistemas posibles de sometimiento total de la Administración al Derecho, bien al Derecho privado o al Derecho administrativo, pero llega a la conclusión de que hoy no puede mante-

nerse que exista país alguno donde la Administración se encuentre sometida al Derecho privado. Entrena sostiene la existencia universal del Derecho administrativo. Esto no quiere decir que la tónica dominante esté representada por la vigencia general del «Droit administratif», del Derecho administrativo francés. El Derecho administrativo anglosajón muestra diferencias en un doble sentido: en el de las prerrogativas de la Administración y en el de las garantías de los administrados. Las diferencias, afirma Entrena siguiendo a Rivero, son sólo cuantitativas, y la explicación está en que el Derecho administrativo en Inglaterra, en los países del «Rule of Law», es un Derecho excepcional, un «Derecho administrativo de mucho menos madurez positiva y doctrinal que la del que es habitual entre nosotros».

El trabajo de Núñez Lagos sobre «La causa en el acto administrativo» es denso y lleno de sugerencias, con un cierto contenido polémico. En síntesis, nos ofrece un completo estudio de la teoría de la causa en Derecho privado y las posibles vías de su aplicación en el Derecho administrativo. Distingue en este sentido tres tipos de causa, cuyo estudio profundiza: subjetiva o finalista, expresa y objetiva. Recoge y critica las posturas doctrinales de Hauriou, Vedel y Garrido Falla y finaliza su trabajo con una exposición sucinta de las aplicaciones administrativas de la causa civil en

materia de funcionarios, expropiación forzosa y actos administrativos de naturaleza negocial.

El nuevo trabajo del profesor Alvarez Gendín sobre la «Teoría del silencio administrativo» viene a enriquecer la ya abundante bibliografía sobre la materia. Realiza una exposición completa y ordenada de la figura del silencio administrativo, analiza su evolución legal en nuestro ordenamiento jurídico y considera su doble aspecto negativo y positivo para finalizar exponiendo su regulación actual a la luz de las leyes de Procedimiento administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Estudia seguidamente el silencio administrativo en las cuestiones de trámite y se muestra favorable a que para tales casos el silencio tenga un carácter negativo. En la computación de plazos para pedir o recurrir se ha de seguir un principio de interpretación lógica y se han de utilizar las fuentes supletorias de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, es decir, la Ley de Enjuiciamiento civil y las disposiciones orgánicas del Tribunal Supremo y de las Audiencias territoriales.

Don Vicente Santamaría y de Rojas estudia las «Peculiaridades del procedimiento económico-administrativo». Es fundamental la diferenciación entre la gestión y la reclamación en cuestiones fiscales y de Hacienda. La separación de estos dos tipos de actos, que tales funciones originan, es la base de todo el procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas. Otra característica de esta jurisdicción especial es que no responde al principio de justicia rogada. La distinción entre error de hecho y error

de derecho tiene una trascendencia muy superior a la que pueda tener en el procedimiento ordinario, puesto que afecta incluso al plazo para reclamar.

El autor comenta así, brevemente, las novedades más destacadas del nuevo Reglamento de Procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas, de noviembre de 1959.

Don José Ramón Parada Vázquez examina «La lucha de las jurisdicciones por la competencia sobre los contratos de la Administración. Sus orígenes en el Derecho francés». De la generosa sumisión de la Administración a la fiscalización del poder judicial, de lo que resulta el carácter judicialista de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no se han extraído, según Parada, todas las consecuencias debidas en orden a alcanzar el máximo de control sobre el ordenamiento, en cuanto exigencia del principio de legalidad. Concretamente él ve este punto de fricción en el reparto de competencias en materia contractual, entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción ordinaria.

El autor critica a la Ley reguladora de la jurisdicción el que no haya otorgado a la jurisdicción administrativa competencia para conocer de todos los contratos privados en que la Administración es parte.

Para estudiar este fenómeno de la bipartición de competencias en nuestro Derecho, fruto de un próximo trabajo, el autor nos ofrece un estudio documentado y completo del mismo fenómeno en la evolución legislativa y doctrinal del Derecho francés.

Lleva a cabo Boquera Oliver, en «La responsabilidad patrimonial del

Estado por la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa», el análisis detenido de tema tan polémico en el Derecho administrativo como lo es el de las medidas no fiscalizables en vía contencioso-administrativa. Estudia brevemente las posturas doctrinales y las decisiones jurisprudenciales más interesantes sobre la cuestión en los Derechos francés e italiano y afirma que a pesar de que la responsabilidad de la Administración está en continuo crecimiento, las medidas no fiscalizables en vía contenciosa siguen exentas de responsabilidad patrimonial. En el nuestro, no obstante, hubo un momento en el que pareció conquistada por el Derecho esta fiscalización, pero después han surgido acontecimientos que nublan un tanto la situación.

Al hablar de la naturaleza de las distintas clases de medidas no fiscalizables en vía contenciosa, el profesor Boquera nos ofrece un sugestivo estudio doctrinal y sobre todo jurisprudencial de los actos políticos, de las decisiones de cuestiones de competencia y de los conflictos de atribuciones y de actos administrativos exentos de fiscalización. En la última parte de su trabajo se plantea el problema de la existencia en Derecho español de alguna norma que fundamente la obligación de indemnizar las lesiones causadas por el Estado como consecuencia de su actividad no fiscalizable. Vistos los artículos 121 de la Ley de Expropiación forzosa vigente, el artículo 2.º, b) de la Ley de la Jurisdicción y el artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico, la cuestión es difícil de interpretar constructivamente, pero nos expone una serie de posibles soluciones.

Don José Fernández Hernando

analiza «El incumplimiento de la sentencia administrativa, sus formas y su tratamiento jurisprudencial». El privilegio de la ejecución de sentencias encomendado a la Administración es quizá una de las características más relevantes en los países de Derecho administrativo de estilo continental. Pero en esta actividad concurrente entre Administración y Jurisdicción, cuyos problemas han sido ya tratados por el profesor Guasp, hay veces que es muy difícil el cumplimiento de la sentencia misma, cuando la parte obligada a ello es la propia Administración.

Fernández Hernando estudia los casos de incumplimiento de la sentencia administrativa, y ello a través de cuatro caminos posibles: la categórica negativa al cumplimiento, la inactividad morosa, la tergiversación de los términos de la ejecutoria y la reproducción del acto anulado o la emisión de otro incompatible con la efectividad de la sentencia de que se trate. Tras el tratamiento jurisprudencial del problema expone los puntos básicos a los que debe acomodar su conducta la Administración en el cumplimiento de sentencias en vía contencioso-administrativa.

El profesor Martínez Useros, en «Cuestiones de organización», demuestra que en la actualidad los problemas de organización tienen un enfoque nuevo. Se prescinde un tanto de la contemplación de los aspectos jurídicos de la organización. Las conclusiones de Taylor y Fayol, en el estudio de la empresa privada, se ha visto, hechas las necesarias e indispensables correcciones, que son aplicables o, al menos, adaptables a la Administración pública. En este trabajo se nos ofrece

una disección del problema y de la nueva orientación. Para Martínez Useros, los elementos esenciales de la organización desde esta nueva perspectiva son: reunión de dos o más personas, vínculo asociativo, fin común y coordinación. Los principios de unidad y funcionalidad son los que dan vida al fenómeno organizativo en toda su complejidad. La planificación prima hoy en la organización administrativa. Las causas de esta primacía son, entre otras, el desarrollo económico, la progresión de la ciencia y de la técnica, la desproporción entre las riquezas naturales y su aprovechamiento, el progreso de los estudios sociales, y ello por citar algunos. Llevado al campo de la Administración pública, el auge del principio es el incremento natural de funciones de la propia Administración. Como notas de la planificación, cita, entre otras, la previsión, la concreción y posibilidad, la generalidad, unidad y temporalidad. Al analizar el principio de funcionalidad expone su doble naturaleza, la especialización y la división del trabajo. Un mejor conocimiento de estos problemas estructurales de la Administración mejorará el funcionamiento y la efectividad de la Administración.

El profesor García Trevijano, en su estudio sobre «Administración pública española y norteamericana», realiza una completa exposición, interesante por la novedad, estudio comparado entre la Administración americana y la española, y ello a través de su evolución histórica, su organización y sus formas de actuación. En ambos sistemas, concluye, la Administración tiene las mismas finalidades; en ambos encontramos instituciones similares

con las diferencias procedentes de la historia, la psicología del pueblo y las ideas políticas. Son destacables las diversas concepciones en torno a instituciones, tales como la expropiación, la ejecutoriedad de los actos administrativos, la revisión judicial de dichos actos y la eficacia en el actuar administrativo. Las diferencias son notables, sobre todo desde el punto de vista organizativo. La escisión entre dos campos, público y privado, es mucho más fuerte en el sistema español. Para García Trevijano, si algún defecto tiene el sistema, es su marcado relativismo, y él aboga por una supresión o, al menos, atenuación progresiva del mismo: unificación de jurisdicción y ayuda natural del profesional al Juez.

En el trabajo de Cos Gayón «El Ministro Subsecretario de la Presidencia» se analiza muy brevemente esta figura *sui generis* dentro de la organización de la Administración central del Estado, su evolución a partir de 1939 y hasta el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957. Configúrase al Ministro Subsecretario como Ministro, Superministro y Vicepresidente del Gobierno, si bien esta última calificación nos parece muy discutible, y aun ello, prescindiendo de recientes innovaciones en este sentido.

Alejandro Nieto, en «Administración y burocracia», monta un esquema de las tres dimensiones bajo las cuales puede contemplarse el fenómeno de la burocracia: la social, la funcional y la política, y ello proyectado en torno a dos escuelas, la escuela americana y la escuela marxista. El esquema es, en líneas generales, aceptable, y de su explicación se obtienen datos interesantes. El carácter, el peso específico de

la burocracia, es la resultante de un conjunto de presiones de grupos sociales. Como consecuencia de ese juego de presiones, concluye Nieto, existen dentro de la Administración tres elementos: el que representa la presión de la sociedad sobre el Estado, el que representa la presión del grupo sobre el Estado y el que representa la presión del Estado sobre los grupos y la sociedad. Estos elementos encarnan en otros tantos principios informadores de toda una actividad: el principio democrático, el político y el burocrático, respectivamente. Estudia el juego de estos principios y sus consecuencias.

Don Antonio Carro estudia la «Ordenación personal y orgánica de la Administración pública». La Administración es, ante todo, una gran organización. Modernamente, este aspecto está obteniendo una gran primacía en su tratamiento doctrinal, sobre todo por aquellos autores que se encuadran en la categoría de cultivadores de materias de ciencia de la Administración, o si queremos dar una mayor concreción al tema, de técnica de la Administración. Para Carro el problema de encasillaje o clasificación personal y orgánica constituye uno de los primordiales problemas en la funcionalización de las organizaciones. El trabajo se ciñe exclusivamente al problema concreto de la clasificación, como técnica de ordenación de funciones que se han de encomendar al personal y que indirectamente nos ha de resolver problemas de estructura y de reparto de competencias.

Se analizan, partiendo del sistema americano, los principios de clasificación, el plan clasificatorio, los medios para determinar la realidad funcional de la Administración y

los sistemas de clasificación del personal en las organizaciones. Para Carro, el conseguir realizar un buen plan clasificatorio de funciones y de personal, puede ser «la gran palanca ordenadora y objetivadora de la Administración pública» y, a su vez, con él se puede ordenar el *status* jurídico del diverso personal al servicio de la Administración. Todo ello sin olvidar lo que se contribuiría con ello a simplificar y ordenar el sistema de retribuciones.

El profesor Royo Villanova se ocupa de «La función pública en Suiza». Estima que una de las notas más destacables del sistema suizo de función pública es, sin duda, el partir de la concepción de la función pública como el cumplimiento de un deber cívico más moral que jurídico, al ser la designación hecha por los mismos ciudadanos, etc. Esto está muy bien cuando opera sobre una comunidad pequeña, pero en cuanto los datos estructurales cambian las situaciones internas dentro de la propia Administración se hacen más complejas.

Royo Villanova examina el sistema suizo a partir de la Ley federal de funcionarios de 30 de junio de 1927 (texto refundido de 24 de junio de 1947). El Servicio de personal y la Comisión paritaria, la selección y formación de los funcionarios, el perfeccionamiento y el ascenso, los derechos de los funcionarios, la seguridad social en la función pública, los deberes de los funcionarios y el amplio esquema formal, al que se llega por los imperativos antes enunciados, de responsabilidad de la Confederación, de sus autoridades y funcionarios. El trabajo es muy útil, porque permite analizar las originalidades del sis-

tema y es una prueba más de la conveniencia de fomentar los estudios de Derecho comparado en el campo del Derecho administrativo.

El historiador don Juan Beneyto analiza brevemente el tema de «Los orígenes de la literatura española sobre funcionarios». Jordana de Pozas ha tenido a lo largo de toda su fecunda obra una gran preocupación por este tema, pues ha repetido insistentemente, a través de sus escritos y de la cátedra, la necesidad de investigar las instituciones de nuestro Derecho administrativo, partiendo de bases históricas y del conocimiento real del desarrollo y de los caracteres de tales instituciones en nuestro país, abandonando la aplicación fría de esquemas obtenidos en sistemas extranjeros, que no siempre son adaptables. Beneyto nos ofrece un resumen sobre el origen y los estudios más destacados sobre funcionarios en nuestra literatura jurídica, a partir de Alfonso XI y hasta finales del siglo XVII.

El profesor Garrido Falla estudia «El dominio privado de la Administración». La distinción propuesta por la doctrina alemana entre patrimonio fiscal y patrimonio administrativo, ha servido, afirma Garrido, para montar la distinción jurídica entre la Administración sometida al Derecho privado y la sometida a régimen de Derecho público. Al plantearse este problema el autor, concluye acertadamente que el que un bien sirva a la satisfacción de una necesidad pública no es suficiente para convertirlo en parte integrante del dominio público. El criterio de determinación del dominio privado de la Administración está en función del que se maneje para la determinación del

dominio público. Partiendo de la nota de afectación a una utilidad pública, como elemento necesario, pero no suficiente, del dominio público, Garrido Falla ofrece una definición descriptiva de los bienes patrimoniales de la Administración, y ello en una triple vía. Analiza después los criterios clasificatorios de dichos bienes, por su naturaleza, su régimen jurídico y el sujeto titular de los mismos. El trabajo se completa con el estudio y exposición del régimen jurídico de dichos bienes patrimoniales, su adquisición, utilización y enajenación, todo ello a la luz del Derecho positivo y de la jurisprudencia.

González-Quijano hace unas atinadas «Consideraciones sobre el concepto de las llamadas propiedades especiales». El tema de las propiedades especiales ha sido siempre un tema propicio a la discusión en el campo del Derecho. Es una zona intermedia dominada alternativamente por ramas tan diversas en principio como las de Derecho civil y el Derecho administrativo. El esquema del trabajo está montado sobre los siguientes puntos: Planteamiento del problema y análisis de su evolución histórica, sistematización jurídica de las propiedades especiales y diversidad de criterios adoptables para su exposición, consideración económico-social de algunas propiedades especiales, entre ellas, aguas, minas, montes, caza, pesca y patentes y marcas. Como conclusión destacada del estudio, el autor mantiene la tesis de dejar a cada una de sus disciplinas clásicas la parte que le corresponde desde el punto de vista de su sistemática, pero llevar al centro de gravedad de esta materia, a una disciplina nueva, al Derecho social, o

más propiamente definido, al Derecho económico-social. La intervención administrativa vendrá después a operar sobre esta nueva categoría de bienes, los bienes económico-sociales.

Alonso Moya estudia «Las riberas de los ríos en la legislación española». Parte el autor de la definición de las riberas, que se encuentra en el artículo 35 de la Ley de Aguas, y justifica su naturaleza con datos históricos obtenidos a través de la evolución y de la propia exposición de motivos del propio texto. Pero en ese mismo texto es donde pronto comienzan a surgir desvirtuaciones del concepto de ribera; concretamente, los artículos 226 y 254 de la Ley de Aguas, que se agrava posteriormente con la aparición de la Ley de Bases del Patrimonio forestal del Estado de 9 de octubre de 1935 y con la Ley de repoblación de las riberas de los ríos de 18 de octubre de 1941. Tras esta exposición, el autor concluye sustentando la opinión de que el artículo 35, definitorio de las riberas, continúa vigente en toda su integridad, y que sería conveniente que para un mismo bien de dominio público hubiera una sola competencia administrativa, y de precisar intervenir más de una, que se coordinaran suficientemente.

El profesor Clavero Arévalo se ocupa del «Régimen administrativo de las obras de defensa contra las aguas públicas». La Ley de Aguas, afirma, es ante todo una Ley de aprovechamientos de aguas. Las obras de defensa son las que por su importancia tienen un mayor interés administrativo y también las que ofrecen mayores problemas de financiación. Partiendo de los datos

de iniciativa particular, voluntariedad para los particulares y financiación por éstos (principios orientadores del artículo 55 de la Ley de Aguas), divide el estudio en tres partes: obras de promoción privada y financiación privada, obras de promoción privada y de financiación mixta y obras de promoción pública y de financiación pública. Por último se ocupa de la conservación de las obras de defensa.

Martín-Retortillo Baquer describe y estudia «El régimen jurídico de las aguas en el Estado de Israel». La planificación de los aprovechamientos de aguas en el Estado de Israel es una de las más completas del mundo. Dos son las notas que van a informar el régimen jurídico de las aguas: el carácter público de todas las aguas, de un lado, y por otro, la desvinculación del agua a la tierra. La acción del Estado es muy intensa y se ve reforzada por la colaboración de entidades internacionales y supranacionales. El trabajo tiene carácter expositivo y se centra en el análisis detallado de la reciente Ley de Aguas de 3 de agosto de 1959; si bien han sido hitos de la evolución tres leyes: la de perforaciones, la de medición del agua y la Ley para el control de avenidas y drenajes. El autor, que ya nos ha ofrecido valiosos trabajos sobre el tema de las aguas en nuestro Derecho, afirma que la experiencia israelí es aleccionadora y muchas de sus soluciones pueden ser aplicadas en nuestro propio sistema, pues se dan analogías en nuestro Derecho de Aguas.

A. DE JUAN ABAD. .

*Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*. Tomo III, vol. 2.º «Estudios de Derecho administrativo municipal y especial». Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962, 612 páginas.

Nos cumple ahora recensionar este volumen, dedicado al Derecho municipal y a la parte especial del Derecho administrativo. Tras la semblanza preliminar del Conde de Vallengano se incluyen en el volumen una serie de colaboraciones sobre Derecho municipal, Parte especial en general, Policía, Beneficencia y Sanidad, Comercio y Vivienda, Derecho financiero y tributario y Ciencia política.

Abre la primera parte, dedicada al Derecho municipal, el estudio de Cordero Torres sobre la redistribución geográfica de la Administración española. En él se estudia, tras un exordio de carácter general, la actuación de la Administración central respecto a la llamada esfera local. Se hacen una serie de referencias a la división tripartita de entidades, Estado, Provincia y Municipio, estudiándose su aplicación a la Administración española, tanto en su aspecto histórico como en el actual, considerando también las varias propuestas de reforma y la necesidad de llevar a cabo ésta actualmente sobre la base de la división regional ahora casi desprovista de significado.

Sigue el excelente trabajo de García de Enterría sobre la configuración del régimen municipal francés. En él se expone cómo al principio de la Revolución francesa se estructuran las colectividades de modo tal que se les otorga un poder municipal propio y otra serie de facultades que ejercen por delegación

del Estado. Sin embargo, este régimen no correspondió a las esperanzas que se habían puesto en él, por lo que la Convención centraliza en la Asamblea todo el poder estatal, prohibiendo a los Municipios que se interpongan en la ejecución de las leyes, y restableciendo los antiguos Comisarios regios. Bajo el Imperio en cambio, se va a montar el sistema napoleónico sobre la base de la distinción entre Administración activa, consultiva y deliberante, que se aplicará al Derecho local en la que se establecerá la escala Prefecto, Subprefecto y Alcalde, los cuales serán asistidos en sus funciones por cuerpos consultivos. La Restauración, que en un primer momento combate el uniformismo y el centralismo napoleónicos en aras de la libertad de las Corporaciones locales, terminará por mantener casi completamente el sistema.

Continúa el volumen con el trabajo de Rodríguez Moro sobre las Ordenanzas municipales y los bandos de policía, y buen gobierno. El artículo se divide en dos partes, que corresponden respectivamente a las Ordenanzas y a los bandos. En la primera de ellas, tras fijar el concepto de Ordenanza, se estudia ésta en el Derecho municipal, ocupándose en seguida de la obligatoriedad y límites de la misma. Se pasa después al estudio de nuestro Derecho vigente sobre Ordenanzas, haciéndose referencia a las diversas especies de las mismas. En cuanto al bando se estudia su concepto y naturaleza jurídica, los motivos a que debe obedecer, la autoridad que los dicta y las diversas formas y clases de bandos entre otros temas.

El cuarto estudio, que firma Bermejo Gironés, se refiere a los temas de centralización y descentra-



lización, y tiene tanto de jurídico como de histórico-sociológico. La mayor parte de él versa sobre el examen histórico de las diversas causas que influyen en las relaciones Administración central-esfera local en las diversas épocas, enfocándose también la cuestión de las concepciones que, elaboradas en torno al Estado, influyen en los fenómenos objeto del trabajo.

A puntos más concretos de la problemática del Derecho municipal se refieren los estudios de G. Marqués y Marqués Carbó. El primero se ocupa de las zonas metropolitanas y sus problemas. En él se ponen de manifiesto los principales problemas que se plantean en la esfera local a causa del crecimiento de las grandes ciudades. Se examinan así los temas referentes a organización administrativa, pues la anterior no puede ser aplicada sin más a las grandes ciudades; la prestación de servicios públicos en la que se examinan los diversos sistemas de Derecho comparado; los problemas hacendísticos de esta clase de Municipios; la participación de los administrados, y, por último, la planificación aplicada a esta clase de problemas, cerrándose el trabajo con la exposición de unas conclusiones. Muy en conexión con este tema está el del trabajo de Marqués Carbó sobre la cooperación intermunicipal. En él se parte de puntos de vista muy amplios, exponiéndose en primer lugar la crisis del régimen local y de la vida municipal, y sus remedios y soluciones, entre las que figura la intermunicipalización. A estos puntos de vista sigue un examen minucioso del Derecho comparado y un estudio por sectores de la solución que se propone, acabándose

el trabajo con las conclusiones obtenidas del mismo.

El profesor Pi y Suñer colabora en el volumen con un trabajo en el que con su habitual amenidad hace unas reflexiones sobre el Día de la Provincia, celebrado con escasa antelación a la aparición del estudio. Tras una serie de consideraciones previas a las que se mezclan frecuentemente recuerdos de convivencia con el profesor Jordana, Pi y Suñer dedica el resto del trabajo a comentar el planteamiento de los problemas provinciales en el Estatuto de Calvo Sotelo, en el que se abordaba ampliamente el tema de la Provincia como circunscripción territorial de la vida local.

Villar y Romero colabora también con un estudio sobre la «comunidad de tierra» de Santa María de Albarracín refiriéndose a los orígenes, antecedentes y normas vigentes, la personalidad y naturaleza jurídica y su carácter peculiar.

Cierra los estudios de Derecho municipal el que hace De la Rosa sobre los comienzos de la vida municipal en Tenerife. Se comienza con una exposición histórica de la conquista de las islas Canarias durante la Baja Edad Media y de la serie de incidencias transcurridas hasta que pasen éstas al dominio de la Corona bajo los Reyes Católicos. Tras las facultades concedidas por los Reyes a Pedro de Vera, es Alonso Fernández de Lugo el que, excediéndose por cierto de las atribuciones que le habían sido conferidas, organiza la vida municipal mediante el nombramiento de regidores y otros cargos. Se ponen de relieve además una serie de circunstancias en torno a la actitud de los Reyes respecto a las islas, el

nombramiento de cargos y la vida de las instituciones locales.

Después de los estudios dedicados al Derecho municipal se incluyen los referentes a la parte especial del Derecho administrativo, divididas en una serie de apartados que van precedidos de un estudio de Guaita titulado «Introducción al Derecho administrativo especial». En él se parte de unas consideraciones sobre los fines del Estado y la actividad de la Administración para pasar después al estudio de la división del Derecho administrativo en general y especial, y las diversas posturas doctrinales en torno a la misma. Para Guaita está justificado el estudio independiente de la parte especial. Nos ofrece después sus puntos de vista sobre la división de la misma, y la enumeración de las que según él constituyen las diversas Administraciones especiales.

El resto de los estudios de Derecho administrativo especial está dividido en dos partes, la primera de las cuales se refiere a policía y en la que figura la colaboración de Serra Piñar sobre la policía de seguridad excepcional. En ella se parte de un planteamiento que hace referencia a la policía de seguridad como medio para mantener el orden público, para estudiar inmediatamente el concepto de policía de seguridad excepcional como régimen extraordinario. En una materia como esta, que roza claramente los problemas de Derecho constitucional, no podía faltar una referencia a los textos constitucionales, hecha la cual se estudian los actos que declaran el estado excepcional para terminar refiriéndose al Derecho positivo español.

En la parte referente a benefi-

cia y sanidad colaboran autores de firmas tan prestigiosas como Guasp y González Pérez. El primero de ellos desarrolla el tema de la beneficencia como objeto formal de la actividad administrativa. Se comienza exponiendo el hecho de que en la actualidad el Estado ha retrocedido en su actividad de beneficencia. Esto lo atribuye Guasp a que el bien no es en la actualidad una actividad atractiva para el Estado, porque se entiende que éste no puede llegar a proporcionar lo que rebasa sus fines. Por tanto, se enfoca la cuestión no tanto desde el punto de vista de que es necesario hacer el bien en general cuanto como desde una contemplación concreta del mismo, de lo que se deducen una serie de inconvenientes. Tras la exposición de los mismos da Guasp una definición de beneficencia para afirmar después que ésta debe consistir en prestaciones que supongan una carga o contraprestación compensadora, planteándose entonces el problema respecto a la naturaleza de ésta. Ahora bien, teniendo en cuenta que la actividad benéfica debe ser ilimitada, aun aceptando el punto de vista de que pueda dispensarse de todo, habrá que preguntarse en virtud de qué razón ha de concederse el privilegio bienhechor. Resuelto este problema expone Guasp las conclusiones y se refiere después a la delimitación de la beneficencia respecto a otros comportamientos públicos. La colaboración de González Pérez se refiere al procedimiento sobre apertura de farmacias. En ellas se estudian en tres secciones diferentes el procedimiento ante el Colegio Oficial de Farmacéuticos, el recurso de alzada y el recurso de reposición, re-

firiéndose en cada uno de ellos a las diversas fases por las que transcurre el procedimiento.

Viene a continuación la parte referente a comercio y vivienda encabezada por un artículo de Moncada sobre la intervención administrativa en el comercio exterior. Tras una introducción en la que se exponen las notas diferenciales del comercio exterior y los bienes objeto del mismo, se estudian las diferentes posiciones que ha adoptado el Estado respecto al mismo para estudiar después el comercio exterior en el Derecho español. Se hace un examen de las medidas de policía, fomento y servicio público respecto al mismo, para terminar con un estudio de las garantías jurisdiccionales. El artículo que firma Frechilla se refiere en cambio a la legislación de viviendas de renta limitada. En él se expone la necesidad de una nueva regulación de las viviendas construídas al amparo de la protección estatal. Frechilla, tras dar la definición de esta clase de viviendas, estudia detenidamente todos los aspectos de las mismas, tales como promotores, beneficios, limitaciones y revisión de rentas. Una atención especial se otorga a la adjudicación de las obras y a la calificación, así como a la tramitación de las mismas.

La parte dieciséis está dedicada al estudio del Derecho financiero y tributario. La encabeza el estudio de Lorenzo Martín-Retortillo, sobre la interpretación de las leyes tributarias. El concepto de interpretación y los dos sentidos del mismo constituyen la portada del estudio. Se pasa después a estudiar la necesidad de interpretación, para referirse inmediatamente después a los sujetos. En el resto del artículo se es-

tudian otros temas de interés, sobre la interpretación de las leyes tributarias que pueden aplicarse también al concepto general, para terminar haciendo interesantes consideraciones sobre el principio de legalidad en relación al tema del trabajo. Viene a continuación el estudio de García-Añoberos, sobre la naturaleza jurídica del presupuesto. Este se encuentra dividido en dos partes. En la primera de ellas se parte de la teoría que considera al presupuesto simplemente como una ley formal; se plantea entonces la cuestión de averiguar qué naturaleza tiene él desde un punto de vista material. Este problema ha recibido diversas soluciones, que el autor examina, deteniéndose especialmente en la propuesta de Trotabas, para quien la palabra autorización es clave de las instituciones financieras. En la segunda parte afirma Añoberos que, a la vista de nuestro ordenamiento jurídico positivo, hay que considerar el presupuesto no sólo como ley formal, sino también en sentido material. Se argumenta de este modo dando las razones siguientes: 1.º No puede aceptarse la distinción entre ley material y ley formal. 2.º La Ley de presupuestos es un acto jurídico unitario. 3.º Los efectos jurídicos del presupuesto demuestran que éste es una ley en sentido material. 4.º El presupuesto puede modificar las leyes tributarias existentes. 5.º La Ley de presupuestos debe ser examinada como norma de organización.

Dentro de esta misma parte se publican los estudios de Pérez Hernández y de Vicente-Arche. El primero versa sobre los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito. Se examina en primer lugar la doctrina del Consejo de Estado,

revisando los requisitos, la legitimidad de la obligación, la necesidad de la concesión, la urgencia y la excepcionalidad. Sin embargo, a la vista de la falta de precisión que se observa en esta doctrina legal, y de la frecuencia con que el Gobierno y las Cortes se apartan de los dictámenes, Pérez Hernández pasa a hacer una revisión de la doctrina, tocando los mismos puntos que se habían tratado en el apartado anterior. Completa el trabajo un estudio interpretativo de la Ley de Contabilidad. Cierra la parte dedicada al Derecho financiero el estudio de Arche titulado «Consideraciones sobre el hecho imponible». En la primera parte se refiere el autor al presupuesto de hecho tributario o hecho imponible, haciéndose una crítica de la postura dominante y proponiendo una nueva solución, después de lo cual se estudia su concepto y naturaleza jurídicas. Completan esta parte de la colaboración diversos apartados, en los que se estudian diferentes cuestiones en torno al hecho imponible para terminar hablando de la obligación tributaria. En esta segunda parte se consideran las funciones de la norma tributaria, el hecho imponible y el acto administrativo respecto a la obligación tributaria para terminar refiriéndose a la situación en el Derecho español.

La parte diecisiete y última se encabeza con un artículo de Fraga sobre el procedimiento legislativo inglés. Se exponen en primer lugar las diversas fases del procedimiento de aprobación de una ley sirviéndose del ejemplo concreto de la *Town and Country y Planning Act* de 1947, y de las otras disposiciones que emanan del Parlamento. En la segunda parte se proponen las

medidas que se estiman oportunas para abreviar las deliberaciones en vista de la falta de tiempo con que se encuentra la Cámara de los Comunes. Sigue a éste un artículo de Baylos Coroza sobre la respuesta sociológica al hecho del poder. Se parte de la base de las raíces humanistas del enfoque del problema, para exponer después las primeras respuestas al hecho del poder: una fuerza de dominación que ejercen los hombres, las unas sobre las otras, y un concepto que tiene su justificación en sí mismo mediante la razón de Estado. Se considera después al Estado como problema, para pasar al examen de la respuesta sociológica actual al hecho del poder, tema central del estudio. Durante el resto de éste se conjugan los conceptos de conciencia social y de acción política, para terminar exponiendo en un sugestivo epígrafe cómo es posible una política social. Cierra el volumen el estudio de Pérez Olea sobre la gran consulta del Consejo de Castilla a Felipe II en 1618. El autor expone la consulta intercalando en ella la transcripción de los comentarios hechos a la misma por el canónigo Fernández de Navarrete. Los puntos a que se refiere la consulta, que el autor comenta, son los siguientes: en primer lugar la política demográfica, punto principalísimo a causa de la despoblación que sufría España en aquella época, cuyas causas se exponen detalladamente. La política fiscal, que actúa como causa en la política demográfica y al mismo tiempo como factor esencial en la depauperación del país. Como consecuencia de ello debe llevarse a cabo un programa de austeridad, que según el Consejo debe empezar precisamente en la Corte. Otro pun-

to de interés es la política de protección a la agricultura, completada con algunas medidas de protección a la ganadería. Y finalmente se proponen una reforma del procedimiento judicial para evitar demoras innecesarias en los pleitos y una reforma eclesiástica para contrarrestar la excesiva proliferación de conventos, que se cuenta entre los principales males que aguzaban al país.

M. BAENA DEL ALCÁZAR

*Problemática de la Ciencia del Derecho* (Estudios en homenaje al profesor José María Pi y Suñer). Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Editorial Bosch. Barcelona, 1962, 862 páginas.

Se han reunido en este libro dedicado a Pi y Suñer trabajos de un extenso sector de especialistas en diversas disciplinas jurídicas, pero por la especialización del homenajeado, los estudios dedicados a la Administración pública son los más numerosos.

Encabeza la relación el titulado «Organización municipal de grandes ciudades», debido al maestro Gascón y Marín, recientemente desaparecido. El autor, tras hacer un estudio de la legislación del siglo xx, se refiere a la Comisión permanente y a las variantes orgánicas de los Ayuntamientos. Distingue la función administrativa y la gubernamental. Estudia la organización administrativa de París y después se refiere a las Cartas especiales de Madrid y Barcelona, haciendo hincapié en el Decreto de 15 de junio de 1960, que regula el régimen es-

pecial para este último Municipio.

Alvarez Gendín, en un trabajo titulado «El Poder judicial independiente en cuanto a su responsabilidad disciplinaria, a su responsabilidad penal y a su responsabilidad exigible por los particulares», une al magisterio de la Cátedra la matización práctica de la Magistratura. Secuela de la independencia es la inamovilidad, privilegio de los funcionarios judiciales frente a los demás, mientras no incurran en responsabilidad penal o disciplinaria, enjuiciada sólo por la propia justicia orgánica, aunque también tiene facultades disciplinarias sobre Jueces y Magistrados el Consejo de Ministros, oído el de Estado, en algunos casos excepcionales. Estudia el procedimiento previo de antejuicio para exigir la responsabilidad criminal del Libro IV, título II, de la Ley de Enjuiciamiento criminal.

Con relación a la responsabilidad civil, que según Alvarez Gendín debe llamarse patrimonial, por entender en algún caso la jurisdicción contencioso-administrativa y no la civil, podrá ser exigida por la Administración y por los particulares. En el primer caso, cuando ésta haya sido condenada por error judicial. En el caso de que los particulares exijan dicha responsabilidad, el procedimiento lo constituyen las normas expresadas para exigir la responsabilidad penal, incluso la exigencia del requisito previo de antejuicio, mientras no se disponga otra cosa.

Bernejo Gironés aporta un estudio titulado «Introducción al régimen de Carta», dividido en tres capítulos: I. Impronta del Municipio; II. Cartas pueblas y foreras, y III. Recapitulación. A la pregunta

de Caetano: «¿Será el Municipio una asociación natural?», y a la afirmación de Pi y Suñer de que efectivamente lo es, mantiene Bermejo Gironés que si el Municipio *existe* con anterioridad a la ciudad-Estado y *coexiste* después con el Estado nacional, es porque se dan en su desarrollo los dos factores: el «natural» y el «legal».

«Donde quiera que ha surgido un Municipio—dice Bermejo—, la cuestión de su *singularidad* se ha planteado por la necesidad de diferenciarlo dentro del Estado y de regular gradualmente su desenvolvimiento en torno a los servicios propios de la localidad.» Por tanto, el problema de las Cartas municipales es de amplitud universal y refleja una constante histórica, en cuyo hilo tradicional y legal se vienen ensartando múltiples y cambiantes instituciones.

Analiza, entre otros precedentes de las Cartas municipales, la idea de «foralidad», cuyo origen encuentra en las denominadas *Cartas de inmunidad*, y cuyos elementos son las *costumbres* y las *decisiones judiciales*, así como los *amejoramientos*. Estudia la clasificación y «familias» de fueros, recogiendo los principios comunes que condensa Jordana de Pozas, así como un índice de las ordenaciones resultantes de mayor interés para el Concejo.

Dice Bermejo que la metamorfosis del régimen de Carta seguirá requerimientos de los tiempos y auspicios del Régimen local.

La interesante aportación de Bermejo Gironés une al profundo conocimiento de la materia tratada la cuidada forma expositiva que es peculiar del autor.

Clavero Arévalo, en su estudio «Algunas aportaciones sobre el

principio de venta con ley de los bienes del Estado», parte del artículo 6.º de la Ley de Contabilidad y Administración de 1 de julio de 1911. Establece que mientras los bienes constituyen dominio público están al mismo tiempo sometidos a la regla de inalienabilidad y al artículo 6.º de la Ley de Contabilidad, pero los efectos del incumplimiento del artículo 6.º son distintos de los del incumplimiento de la regla de inalienabilidad.

Entrena Cuesta en sus «Notas sobre el concepto y clases de Estado de Derecho» parte de que es posible definir el Estado de Derecho, teniendo presente en todo momento los aspectos jurídicos de este tipo de Estado y no las ideas políticas que con él se consagran.

La aportación de García de Enterría sobre «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno» estudia los caracteres del municipalismo moderno y la idea de *pouvoir municipal*; la fisiocracia y sus proyectos: «El contenido y significación de organización territorial», la «Memoire sur les municipalités», de Turgot; las objeciones regias a la «Memoria», el influjo de la Memoria en los años finales del antiguo régimen y la obra municipal de la Asamblea constituyente.

En su trabajo «Sobre el régimen del dominio público», Garrido Falla define el dominio público como «el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes en cuanto sometido a un régimen jurídico exorbitante del civil». Estudia la naturaleza jurídica y elementos del dominio público, de acuerdo con la enumeración de Ballbé, y aunque afirma que no es correcto añadir un «elemento normativo» a los que ya estudia, sí

analiza las notas que caracterizan el régimen especial en que el dominio público consiste, examinando nuestro Derecho positivo, del cual deduce las notas de inenajenabilidad (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad); publicidad posesoria, facultad de deslinde, facultad de recuperación de oficio y potestad sancionadora.

González Casanova, en «El autogobierno municipal de Yugoslavia», estudia los fundamentos doctrinales, analiza la Comuna como unidad económica base, como unidad de autogobierno político y como unidad de gestión social y los límites del autogobierno municipal. Dice el autor que se trata de un intento serio de democratización en todas las esferas de la vida social, y que si el proceso no se interrumpe asistiremos posiblemente con el tiempo a profundas transformaciones en los tradicionales conceptos de Estado, democracia y poder político.

González Pérez, en su estudio la «Responsabilidad por demora en la Ley de Expropiación forzosa», tras sentar la conclusión de que «la única garantía que la nueva Ley arbitra para asegurar el cumplimiento de los plazos por la Administración es la responsabilidad por demora» (por lo que cree necesario que los Tribunales la apliquen con el máximo rigor, para remediar en parte los continuos atentados al derecho de propiedad), hace un estudio sobre este aspecto de la Ley de Expropiación, desarrollando, entre otros, los epígrafes relativos a la responsabilidad por demora en la fijación del justo precio, la responsabilidad por demora en el pago y la indemnización por ocupación anticipada y responsabilidad por demora.

Ofrece en este trabajo de Gon-

zález Pérez una interpretación de los nada claros preceptos legales y reglamentarios sobre dicho aspecto de la responsabilidad, logrando en el estudio de este régimen jurídico un acierto de interpretación expuesto con la sistemática a que nos tiene acostumbrados.

Al estudiar Guaita «La materia de personal» afirma que el concepto de «materia de personal» juega, por de pronto, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, y dentro de ella en varios órdenes, tales como apelación, procedimiento especial, gratuidad, representación y defensa y Sala competente del Tribunal Supremo, que analiza detenidamente.

«Aspectos de la recepción de la nueva Ley de lo Contencioso-administrativo» es la aportación de Güell, que constituye un examen de las primeras reacciones jurisprudenciales sobre algunos de los puntos de la nueva Ley, advirtiendo su autor que «fallando el Tribunal casos concretos, sus declaraciones de tipo jurídico no siempre pueden considerarse como principio general abstracto y completo, sino adaptado a la cuestión fáctica enjuiciada, y, por tanto, no es prudente deducir su criterio de frases aisladas, sino relacionando cuidadosamente el razonamiento con los antecedentes del pleito.

El maestro Jordana de Pozas afirma en su trabajo «Humorismo y Administración» que ésta tenía fama de mal humor y por eso tuvo siempre mala prensa, hasta la generación del homenajeadado, que es también la suya, a quien ha caracterizado siempre lo contrario, es decir, el buen humor. Dice Jordana que «podría reunirse una interesante antología de críticas, ironías y

sátiras referentes a la cosa pública y a sus actores, espigando en las utopías, discursos, comedias, epígrafes y epistolarios del mundo clásico». Admite más adelante que es Quevedo el modelo insuperable del satírico o humorista en asuntos políticos, que comprendían entonces los que hoy llamamos administrativos. Estudia la obra de los españoles y de los extranjeros, construyendo esa antología referente a la cosa pública y que pone de manifiesto los profundos conocimientos del maestro en un trabajo cuya lectura alecciona y deleita.

En su estudio «El Derecho administrativo en la situación actual de la sociedad», Legaz Lacambra parte de los grupos sociales que constituyen la sociedad: asociación, comunidad y organización. Tras referirse a «épocas de comunidad» y «épocas de sociedad» afirma que la nuestra es «época de organizaciones», porque la estructura de la sociedad global adquiere cada vez más los rasgos de la organización, que constituye, a su vez, la forma sociológica dominante.

Dice Legaz que el hombre de la gran ciudad se sabe dependiente de innumerables prestaciones y que toda actividad personal que sobrepasa la esfera funcional tiende a ser entregada a la Administración pública. En tal situación la forma jurídica dominante es el Derecho administrativo. Como la función configuradora de la Administración se hace presente por la «organización», la forma jurídica de manifestarse ésta es el Derecho de subordinación, que consta de normas de estructura subordinativa, es decir, establecidas por un órgano autoritario, ajeno a los fenómenos de libertad. Situación nada satisfac-

toria, dice Legaz, pero ineludible y que tiene en su haber la realización de una amplia justicia social no alcanzada en situaciones favorables a la libertad.

Miaja de la Muela estudia «El recurso por desviación de poder en el Tribunal de las Comunidades europeas», tema que el autor dice buscado en la extensa arista que constituye la intersección de las disciplinas del Derecho internacional y el administrativo. Afirma que la *Alta Autoridad*, en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y la *Comisión* en las otras dos Comunidades que forman la Europa de los Seis, han de actuar con sujeción a unas normas establecidas, de un modo especial las comprendidas en los Tratados que instituyeron cada una de las Comunidades mencionadas, y sujeto a la fiscalización de sus resoluciones por un órgano jurisdiccional, al que pueden concurrir Estados y particulares que se crean agraviados por las resoluciones adoptadas: es este el sentido en que se ha podido hablar de la recepción del recurso contencioso-administrativo en las Organizaciones europeas. En el Tribunal de las Comunidades Europeas el sistema contencioso-administrativo francés ejerce influencia, siendo por ello su pieza esencial el recurso basado en el *detournement de pouvoir*; motivo invocado con frecuencia por los recurrentes.

Elabora Miaja de la Muela una construcción jurídica con los materiales extraídos de la jurisprudencia de dicho Tribunal, aunque sólo puede utilizar la de la primera fase —la de la Comunidad del Carbón y del Acero—, que han visto la luz en cuatro volúmenes y que logró



salvar los pasos iniciales de una experiencia sin precedentes.

Pérez Botija, en su estudio sobre «La teoría del Reglamento como fuente de Derecho administrativo y como fuente de Derecho del trabajo», dice que el Derecho del trabajo es esencialmente burocrático, obra más bien de la Administración no consultiva, ya que el intervencionismo del Estado en lo laboral produjo una cierta administrativización de su ordenamiento jurídico.

Según Pérez Botija, la teoría del Reglamento ofrece puntos de mayor interés para la investigación que la teoría de la Ley y la del contrato, y que se habían de examinar ante todo las características de la nueva modalidad de potestad reglamentaria, partiendo de la teoría general del Reglamento como acto de administración y de legislación, en último extremo analizar las posibilidades técnicas del Reglamento como fuente de Derecho, que excedía del campo netamente administrativo, ya que no fijaba sólo relaciones entre la Administración y los administrados, sino de los propios administrados entre sí y con detalles o concreciones que a veces no se daban ni en la Ley ni en los usos o costumbres.

El resto de las aportaciones de este libro homenaje no son menos interesantes que las que glosamos, pero por referirse a materias no propiamente administrativas, no hacemos de ellas especial énfasis en esta REVISTA especializada, pero no queremos dejar de hacer constar que la autoridad de los nombres de sus autores y la amplitud de los temas tratados nos pone en la pista de la resonancia especial que en el tiempo y en el espacio ha de alcanzar esta obra.

Los siguientes nombres completan el elenco de los colaboradores: Alonso García, Alonso Olea, Badenes Gasset, Bernárdez Cantón, Fraga Iribarne, Gay de Montellá, Jardí, Jiménez de Parga, Lacruz Berderjo, Luño Peña, Luque, Mans, Massó Escofet, Montero, Perulles Bassas, Roca Sastre, del Rosal, Sáinz de Varanda, Silva Melero y Trías Fargas.

Con nuestra felicitación para el maestro Pi y Suñer, queremos también felicitar aquí a aquellos que han aportado tan valiosos estudios en homenaje al Catedrático y administrativista.

Gumersindo GUERRA-LIBREIRO.

PEREIRA GARCÍA (Jaime): *Régimen jurídico de las industrias y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*. Madrid, 1962.

El Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961, sigue la orientación iniciada por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, que dispuso sustanciales reformas en el Reglamento de 1925 y tiene la novedad importante de asignar facultades a las Comisiones provinciales de Servicios técnicos en lo que se refiere a la calificación de las actividades sujetas a las normas reglamentarias de referencia, aunque dejando a salvo la competencia atribuida a las autoridades municipales por la vigente legislación de Régimen local para la concesión de licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles.

En materia tan compleja como la regulada por el nuevo cuerpo reglamentario y que abarca desde el procedimiento administrativo hasta los problemas de urbanismo o de sanidad, era necesario proporcionar a los profesionales del Derecho y a los funcionarios de Administración local un instrumento de trabajo que facilitase la búsqueda de las disposiciones aplicables a cada caso concreto. Esta es la labor que ha realizado con éxito el señor Pereira García en esta edición del Reglamento nuevo y de las Normas complementarias.

A continuación de cada precepto se anota, cuando es necesario, la concordancia con otros textos legales o reglamentarios; se acompaña un índice alfabetizado de nomenclátor y también de conceptos por artículos del Reglamento. Finalmente se inserta una relación de textos complementarios del Reglamento.

Se trata, en suma, de una obra de carácter eminentemente práctico, que ha de ser de gran utilidad para cuantos se sirvan de ella.

J. L. DE S. T.

RUIZ RODRÍGUEZ (Francisco): *Derecho local. Naturaleza, evolución histórica y régimen jurídico de la Administración local española*. Introducción y parte primera. (Libro preliminar). Santander, 1962, 196 págs.

El propósito del libro se deduce de las siguientes palabras de don Luis Jordana de Pozas que lo encabezan: «El fracaso de cuantas reformas legislativas se han acometido en España en orden a la Administración local se ha debido a

un desconocimiento casi absoluto de los problemas de la vida local. Al hecho de haber legislado de espaldas a estos problemas».

La obra, por tanto, no pretende ser ni un libro de texto ni uno más de los posibles tratados sobre régimen local español, aunque en realidad no ande muy sobrada de ellos nuestra literatura jurídica. Apunta a una meta mucho más concreta y fértil.

El volumen que ahora se publica constituye únicamente el libro preliminar, según el autor, de su futura obra. Contiene una introducción, que se ocupa de centrar la problemática del Derecho local a base de algunas consideraciones sobre la naturaleza del Derecho público y su división en las dos ramas de Derecho político y Derecho administrativo, y de la discriminación de las esferas administrativas central y local; todo ello con un matiz polémico, avalado por la interesante meta que el autor persigue.

A dicha introducción sigue la primera parte, dedicada a estudiar el origen y la evolución histórico-legal de las municipalidades españolas. En un primer capítulo se estudia la naturaleza y proceso histórico del Municipio, desde el mundo antiguo hasta la edad contemporánea, con la actual problemática de las grandes urbes; el segundo y último capítulo dedica su primera sección a exponer los precedentes legales del Municipio español, y la segunda a la legislación municipal vigente, con las distintas articulaciones de la Ley de Bases y cada uno de sus reglamentos, y una posterior alusión a las normas complementarias, para terminar con la crítica del sistema.

Para el autor, «salvando, en parte, la excepción del Estatuto, ro-

mántico paladín de la autonomía de los pueblos, todos nuestros textos locales (incluida la Ley vigente) responden, independientemente de los principios políticos que los inspiran y de su mayor o menor perfección técnica a un criterio de acusado centralismo».

Las últimas palabras del volumen se dirigen a desear la adecuada solución para evitar el peligro de la paulatina transformación de los pueblos en mero órgano local de la Administración central.

El limitado alcance de este primer volumen impide en realidad formular un juicio definitivo sobre la adecuación al propósito del autor de su efectivo logro. Aquél obliga a mucho, y lo que hasta ahora el autor nos ofrece parece también corroborar la idea de que nos hallamos ante un intento muy importante. Esperamos que los nuevos volúmenes permitan confirmarlo.

S. ORTOLÁ.

WILKIN (Robert): *Précis du Droit communal*. Bruselas, Ed. Etablissements Emile Bruylant, 1959, 671 páginas.

Nos encontramos ante un interesante y exhaustivo tratado de Derecho municipal belga. Se estudian en él todas las instituciones municipales y los órganos que rigen estas instituciones. Se examina el patrimonio municipal y los diversos órganos unipersonales y colegiados del Municipio.

La vida municipal belga gira, como entre nosotros, en torno a una serie de órganos; unos son órganos jurídicos, autónomos y responsables de sus actos (Consejeros, Tenientes

de Alcalde y Alcalde); otros son órganos políticos: el Consejo municipal, la Comisión permanente y el Alcalde en ciertos aspectos; hay también órganos administrativos: el Secretario, el Interventor y los guardias municipales.

Aunque en sentido lato se puede decir que el Municipio belga ha existido siempre, sin embargo, su organización propiamente dicha arranca de la Ley francesa de 14 de diciembre de 1789. Multitud de leyes se han promulgado con posterioridad a esta fecha, la última de 3 de junio de 1957.

La autonomía municipal en Bélgica es una «libertad contenida», contenida por la necesidad de no violar la ley ni las medidas adoptadas por el Poder central y las autoridades provinciales. La noción de autonomía municipal se halla en la actualidad uniformada; el régimen belga no puede admitir la restauración de privilegios concedidos a ciertos Municipios. En Bélgica no existe más que una Ley municipal idéntica para todos los Municipios.

En capítulo aparte el autor nos da a conocer brevemente el mecanismo de las elecciones municipales; describe el aparato electoral belga, las operaciones electorales, las condiciones activas para ser elector, así como las pasivas e incapacidades electorales.

Analiza también el autor con todo detalle los mandatarios municipales refiriéndose al cargo de Consejero municipal, al de Teniente de Alcalde y al de Alcalde. Posteriormente hace un estudio de las incompatibilidades de estos cargos.

Un capítulo dedica el autor al estudio del Consejo municipal, examinando la primera reunión del nuevo Consejo municipal, su com-

posición, sus reuniones ordinarias y extraordinarias, convocatoria, hora y lugar de la reunión, procedimiento de convocatoria y otros diversos aspectos relacionados con esta materia. Examina también la publicidad de los asuntos municipales, su notificación al público por medio de anuncios, así como a los interesados y a todos los Consejeros municipales. Dedicar un capítulo al análisis de la policía del Consejo municipal y Reglamento interior de esta institución.

El autor realiza a continuación un detenido estudio del Patrimonio inmobiliario de los Municipios en Bélgica. De acuerdo con la Jurisprudencia, deduce el autor que el dominio público comprende en Bélgica, todos los objetos, inmuebles o muebles, a los que se aplica una ley pública, y en este caso la regla pública domina los derechos privados, que desaparecen en tanto que dura la afectación pública. Indica el procedimiento para clasificar o desclasificar los bienes como de dominio público. Analiza la expropiación por causa de utilidad pública. En otro capítulo examina brevemente el Patrimonio mobiliario de los Municipios, que es aquel del que dispone al votar el presupuesto, y como consecuencia de los actos de ejecución de dicho presupuesto.

Mención especial merece el análisis que el autor efectúa del régimen fiscal belga en su relación con las exacciones municipales; se refiere a las tasas municipales en los diversos aspectos que las mismas presentan con relación a las industrias y actividades que se desarrollan en el Municipio. También estudia las tasas que pagan los Municipios al Estado, de acuerdo con la legislación en vigor.

A continuación el autor se refiere al régimen de policía municipal. Estudia este aspecto con respecto a las vías de comunicación que utilizan las personas, los vehículos y los animales. También analiza la policía urbana y vecinal, de acuerdo con la Ley belga de 9 de agosto de 1948.

Con respecto a los edificios municipales, el autor examina desde el punto de vista legal lo siguiente: las construcciones escolares, la construcción de iglesias y las viviendas municipales.

El presupuesto municipal es examinado en los diversos aspectos que el mismo presenta: su formación, su aprobación, las transferencias de créditos, el capítulo de ingresos, las rentas del patrimonio municipal, las tasas municipales, las administraciones directas por el Municipio y otros ingresos; en el capítulo de gastos analiza los gastos obligatorios y facultativos, los gastos ordinarios y extraordinarios y los gastos imprevistos.

Un capítulo dedica el autor a estudiar la autonomía municipal en materia de policía. Define la policía como una manifestación determinada de la Administración; es la actividad administrativa que se ejerce en vista de prevenir los hechos referentes al orden público. Se puede definir la policía como el conjunto de medidas destinadas a mantener el orden público en el interior del país. Examina las diversas clases de policía existentes en el país belga.

Dedicar un capítulo el autor a examinar las ordenanzas del Alcalde y sus diversos trámites para aprobarlas y hacerlas públicas al vecindario, refiriéndose después a la ejecución de dichas ordenanzas.

Ante la imposibilidad de ir refi-

riéndonos capítulo por capítulo, diremos que el autor examina los establecimientos públicos municipales, la administración de cultos, las obras municipales, la enseñanza municipal, el personal al servicio de los Municipios en Bélgica, sus haberes y retiros, el régimen de disciplina de los funcionarios, la tutela administrativa sobre los actos municipales, la materia de alineaciones y autorizaciones para construir, la administración directa y concesiones de los servicios públicos municipales, en epígrafes sucesivos de su manual.

Para finalizar diremos que nos encontramos ante un volumen claro y concreto sobre el Derecho municipal belga. De desear sería que en todos los países encontrásemos manuales de este tipo con un estudio completo sobre las instituciones y órganos municipales de dichos países. Sabido es que en la mayoría de las naciones existen monografías que analizan diversos aspectos de la vida municipal de dicha nación, pero conocemos pocas en las que exista un manual que condense brevemente desde un punto de vista doctrinal, legal y jurisprudencial las diversas facetas que presenta el Derecho municipal de esas naciones.

En este manual que se recensionamos hallamos un estudio terminado sobre los órganos colegiados y personales del Derecho local belga, ya que se analizan no sólo los órganos políticos del Municipio como los Consejeros, Tenientes de Alcalde y Alcalde, sino que el autor dedica varios capítulos a analizar la figura del Secretario general, del Interventor y de los funcionarios del Ayuntamiento. Pero el autor no sólo se limita a este aspecto orgánico del Derecho municipal belga,

sino que estudia con todo detalle el aspecto patrimonial del Municipio al examinar el presupuesto municipal y el patrimonio del Municipio, así como las concesiones municipales y las administraciones directas de los servicios públicos por los Municipios belgas. Además, y para completar su estudio, el autor examina también las diversas facetas que presenta el procedimiento administrativo en el pueblo belga.

Finaliza la obra con una tabla alfabética de materias, que hacen de fácil manejo el libro al poder encontrar cada institución en dicho índice alfabético. Estamos, por tanto, ante una obra clásica de Derecho municipal, que no podemos menos de recomendar a aquellas personas interesadas en el conocimiento del Derecho municipal comparado.

FRANCISCO LOBATO BRIME.

GOLDING (LL. B. L.): *Dictionary of Local Government in England and Wales*. The English Universities Press Ltd. Londres, 1962, 448 páginas.

Nos hallamos ante un libro verdaderamente útil y completo. Su propósito queda retratado en el breve prefacio del autor: «Habrán muchos miembros de los organismos y Juntas locales, autoridades escolares, Magistrados, miembros de entidades benéficas, funcionarios, estudiantes y otras personas que de cuando en cuando necesiten remitirse a un libro para hallar la respuesta a una cuestión sobre Régimen local que ha surgido en el curso de su trabajo. No faltan tales libros, pero los pocos que se hallan ordenados alfabéticamente son demasia-

do amplios y detallados para adecuarse a las necesidades normales. Un manual adecuado que resuelva una dificultad o satisfaga una curiosidad, proporcionando los hechos esenciales, puede ahorrar al lector considerable tiempo y gran esfuerzo de investigación. Se espera que este libro resulte inteligible al profano y útil al práctico, aligerando el trabajo de muchas personas ocupadas en el gobierno local o en otras formas de servicio público, y proporcionándoles rápido acceso a una información no fácilmente asequible».

Tal propósito ha sido, repetimos, plenamente logrado. Desde las leyes de enseñanza hasta las disposiciones

referentes a la fabricación y venta de helados; desde los vehículos de motor hasta las leyes sobre protección a la infancia, el Diccionario se ocupa de todos los temas necesarios para un adecuado conocimiento de la vida local, comprendiendo setecientas noventa y cinco voces, estudiadas cada una de ellas con la extensión requerida, y todas con una precisión envidiable.

Si en el país de origen el libro puede ser útil, es realmente indispensable para quienes desde el extranjero pretendan aproximarse al conocimiento del Régimen local inglés.

S. ORTOLÁ.

## ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL Y GENERAL

por

LUIS JORDANA DE POZAS

(Tomo primero de los publicados en homenaje a dicho profesor, con motivo de su jubilación universitaria.)

Precio: 200 pesetas.

Pedidos a la  
Sección de Publicaciones  
del

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION  
LOCAL

J. García Morato, 7.

Madrid-10.

## VII. REVISTA DE REVISTAS

### a) ESPAÑA:

#### **Documentación Administrativa.**

Madrid, julio 1962.

Núm. 55.

GARRIDO FALLA, Fernando: *En torno a una posible reforma de la legislación sobre contratación de obras públicas*, páginas 13 a 22.

El autor aborda el problema de una reforma de la contratación para la agilización de la misma y, por tanto, de su eficacia.

Para destacar más sus propósitos inicia el trabajo dando cuenta de las peculiaridades de la contratación administrativa, caracterizada por un recelo de los administrados y la propia Administración con respecto a sus elementos personales, justificándose así las garantías establecidas en favor de unos y otros. Todo ello obstaculizando la flexibilidad en los procedimientos para la ejecución de las obras.

De aquí que, seguidamente, aborde el problema del desajuste de la legislación vigente con los principios que deben presidir la contratación, manifestando justificadamente cuál debe ser el ámbito de la reforma que propone y el planteamiento sistemático de la misma, inclinándose, ante la multiplicidad de fuentes sobre la materia, y como labor preparatoria, por una disposición que con el nombre de Reglamento o con el de Pliego de Condiciones generales viniese a sustituir el hasta ahora vigente de 13 de marzo de 1903.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Organos colegiados en la Ley de Procedimiento administrativo*, págs. 39 a 52.

Una vez promulgada la Ley de Procedimiento administrativo, han sido muchas las disposiciones dictadas regulando la vida de los órganos colegiados y, a tales efectos, el autor no sólo trata de los órganos individuales y colegiados,

sino que expone la estructura de los mismos, con distinción de sus miembros y el procedimiento que deben seguir, completando los principios fundamentales establecidos por la Ley con otras disposiciones vigentes en el ámbito local y con prácticas administrativas acumuladas durante muchos años de experiencia.

Termina el autor su trabajo refiriéndose a la responsabilidad de los miembros de los órganos colegiados y de la eficacia de los actos llevados a cabo cuando no se observa el procedimiento.

Agosto-septiembre 1962.

Núm. 56-57.

BUENO ARUS, Francisco: *El procedimiento sancionador de funcionarios públicos*, págs. 49 a 66.

El trabajo, que sigue una sistemática que permite conocer por su sencillez el tema que el autor aborda, comienza exponiendo la legislación reguladora sobre la materia, y en sus nociones generales trata de la naturaleza jurídica y fundamento de los procedimientos disciplinarios, así como sus principios generales, para seguidamente referirse a los requisitos exigibles, tanto objetivos como subjetivos y a la marcha del procedimiento.

Por último trata de los Tribunales de honor, como modalidad especial de los procedimientos disciplinarios, no para corregir faltas administrativas, sino actos deshonrosos que redundan en desprestigio de una institución o de los miembros de un Cuerpo de funcionarios.

S. S. N.

#### **El Consultor de los Ayuntamientos.**

Madrid, 10 septiembre 1962.

Núm. 25.

SANTOS BRIZ, Jaime: *Los extranjeros en el ámbito municipal*, págs. 1.083 a 1.087.

Tras de destacar que con motivo de la facilidad de comunicaciones se obtie-

ne frecuentemente el traslado de individuos de unos países a otros, el autor comienza a analizar la posición jurídica del extranjero en nuestro país comentando sobre el particular los artículos 8.º y 27 del Código civil, haciendo constar que también están obligados al cumplimiento de los bandos de la Alcaldía, ordenanzas municipales, etc. Entrando luego en el ámbito propiamente local, comenta el artículo 48 de la Ley, y siguiendo a Bonet, analiza las restricciones que se plantean al principio de la igualdad civil. Se analiza el trato especial que en materia de extranjería dedica nuestro Derecho a los naturales de los países iberoamericanos y Filipinas. Finalmente el trabajo que comentamos hace una alusión a la consideración que el extranjero tiene desde el punto de vista del reinado de Carlos I, la finalidad

IBÁÑEZ MONTES, Justo: *Consideraciones en torno al urbanismo*, págs. 1.088 a 1.092.

Se continúa el trabajo iniciado en números anteriores, destacando que después del reinado de Carlos V, la finalidad perseguida en el trazado de las ciudades no era otra que la aproximación de unas a otras, con la mira puesta en la facilitación de las funciones oficiales de coordinación y comunicaciones.

En esta época, a juicio de Ibáñez Montes, puede apreciarse una verdadera invasión de nuevos modelos de trazados viables en que se insertan grandes monumentos de tipo religioso, originando así un nuevo sentido urbanístico que tienda a evocar la vida de convivencia espiritual de los ciudadanos.

Más adelante destaca el autor que la persistencia del trazado regular va a seguir preponderando en el trazado de las «plazas mayores». A su juicio, la nota más saliente de los mismos es la equidistancia en la alineación de los edificios que se integran en su recinto, armonía y equilibrio que únicamente va a quebrarse en aquel lugar en que se sitúa la Casa Consistorial.

Se estudian luego las reglamentaciones en materia de urbanismo en las leyes de Indias, aludiendo a los grandes planes generales de Madrid y Barcelona del siglo XIX. Centra finalmente la atención del estudio que se está realizando en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956,

manifestando que el urbanismo ha desbordado los viejos conceptos, viniendo a configurarse como una idea organizadora de todos los núcleos urbanos. Pone de relieve la importancia que el planeamiento tiene dentro de la Ley del Suelo, comentando a tal fin el artículo 70.

20 septiembre 1962.

Núm. 26.

GARCÍA ABILLA, Ernesto: *Responsabilidad por inexecución de acuerdos municipales y sentencias firmes*, páginas 1.127 a 1.135.

Como ya afirma el autor, se trata de estudiar la responsabilidad de la Administración local desde el punto de vista negativo, es decir, de la situación en que un órgano o autoridad municipal se encuentra cuando se ha pronunciado un acuerdo todavía susceptible de impugnación o cuando esa decisión municipal puede considerarse firme con la categoría legal de la sentencia. Hace un análisis de los órganos, autoridades o funcionarios a quienes compete llevar a efecto la resolución municipal, provenga ésta de órgano corporativo o de órgano individual, adentrándose en el problema de discernir acerca de a partir de qué momento puede la autoridad local llevar a efecto la resolución o acuerdo adoptado, aludiendo al artículo 361 de la Ley de Régimen local, estudiando más adelante la influencia de la prescripción de acciones y derechos por inexecución de acuerdos municipales para llegar a las conclusiones siguientes:

«I. La ejecución de acuerdos municipales que no exijan posterior aprobación ha de llevarse a efecto inmediatamente dentro de los diez días señalados en el artículo 292 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, salvo en los supuestos que la Ley prevea otro plazo especial y sin que obste a ello el derecho a recurso de los reclamantes.

II. La ejecución de acuerdos municipales compete a la Alcaldía-Presidencia, con la asistencia del Secretario.

III. La responsabilidad por no ejecución de acuerdos municipales o sentencias firmes, cuya ejecución no se halle condicionada por las causas del extremo I, es imputable al Alcalde y al Secretario.

IV. Al no estar previsto en el orde-



namiento legal el plazo para declarar prescrito un acuerdo municipal firme habrá de estarse al régimen legal de prescripción de acciones o derechos, según el objeto del expediente a que se refiera, o al criterio del Tribunal de la jurisdicción competente.

V. Existen dos clases de caducidad expresamente previstas en la Ley, en cuanto a tramitación de expedientes:

a) La ordinaria del artículo 289 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, que señala el plazo de treinta días.

b) La extraordinaria de los artículos 71 de la Ley de Procedimiento administrativo y 291 del Reglamento citado, que fijan el plazo de seis meses para la resolución de expedientes de tramitación especial.

Se considera inoperante la responsabilidad que pudiera emanar para las autoridades y funcionarios, en caso de caducidad ordinaria del apartado a), dada la dificultad de calificar el expediente como de ordinario o especial, cuestión que en todo caso correspondería a la Administración.

No es fácil que la Administración responsabilice de oficio a sus órganos o funcionarios por causas de caducidad, de no ser a instancia de parte interesada o mediante el ejercicio de acciones por terceros afectados.

VI. De no aparecer expresamente declarada en la sentencia o resolución la responsabilidad de la autoridad o funcionario, por actos imputables a los mismos y de los que resulte condenada subsidiariamente la Corporación municipal, se estima difícil el ejercicio de la acción de reversión que al Ayuntamiento asiste, según los artículos 410 de la Ley de Régimen local y 383 y 384 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico, dada la facultad de opción que la propia Ley otorga a las Entidades locales para la exigencia de esta clase de responsabilidades».

10 octubre 1962.

Núm. 28.

IBÁÑEZ MONTES, Justo: *Solares*, páginas 1.217 a 1.221.

Estima Ibáñez Montes que uno de los problemas más complicados que suscita la política del suelo es la desproporcio-

nada demanda de solares, por lo que el legislador ha tenido que señalar un conjunto que limite deberes y prohibiciones, que necesariamente han de imponerse sobre la propiedad, engendrando así una acción intensa y profunda de la Administración. A su juicio, las soluciones que a estos problemas da la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 son las siguientes:

1.º Dar la mayor extensión posible al suelo cuya propiedad sea de los Ayuntamientos, adquiriendo dicha propiedad por un procedimiento normal y haciendo siempre compatibles los intereses públicos con los intereses privados, dando lugar con ello a los llamados «Patrimonios públicos del suelo», y que van a desempeñar un papel de la máxima importancia en la política general del propio suelo, en cuanto que por su existencia se va a poder regular, nada menos, que el mercado de solares.

2.º Instaurar un sistema de valoración, que es, por decirlo así, el punto capital de la ordenación de la materia en que se detiene la atención; en el aludido sistema se determinan tres tipos de valores, a saber: a) valor inicial: es el que corresponde a todos aquellos terrenos no urbanizados, según sus características; b) valor expectante: es el valor que pudiéramos llamar potencial que tienen los terrenos en razón de sus perspectivas de aprovechamiento y utilización en el futuro, en relación íntima con las posibilidades de edificación, a tenor de lo que resulte de cuanto esté previsto en el planeamiento, y c) valor comercial: es el valor que correspondería sobre los anteriores valores, en atención a sus especiales circunstancias de situación, concentración urbana, comunicaciones, proximidad a polígonos de pronta edificación, realización de obras municipales de reforma interior o ensanche, alcantarillados, etc., y otros de semejante naturaleza. Todo ello conduce a establecer un principio legal por el que quede asegurado lo equitativo de la adquisición de los terrenos al justo precio que por los mismos puede y debe pagarse. Con la aplicación del sistema se cierra el paso a toda tentativa de especulación, práctica perniciosa y de lamentables secuelas no sólo para la economía o interés privado, sino, lo que es más grave, para el interés general.

3.º Predomina igualmente la tendencia a dar un trato de favorecimiento a

la iniciativa particular en orden a las transferencias o cesiones de terrenos, incluso promoviendo las mismas, pero cuidando, por encima de cualquier otra consideración, de apartar y abrogar en sus orígenes todo ánimo especulativo.

Se debe tener en cuenta que esta función administrativa de «fomentar» no sólo se ejerce por la positiva vía que dicha acción de por sí lleva consigo (concesión de beneficios y de estímulos), sino también a través y por medio de otras vías especialmente establecidas para la consecución del fin perseguido (establecimiento de arbitrios no fiscales sobre la edificación deficiente).

### Municipalia.

Madrid, agosto-septiembre 1962. N.º 112.

LOBATO BRIME, Francisco: *Los Alcaldes y Ayuntamientos en relación con la Policía urbana*, págs. 329 a 331.

Después de una introducción se estudian diversas manifestaciones de la Policía urbana (normas de salubridad, roturación de calles, etc.), haciendo una referencia al Decreto de la Presidencia de Gobierno de 30 de noviembre pasado que aprobó el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como a las competencias y facultades de los organismos públicos en materia de Policía urbana, para llegar a la siguiente conclusión:

«A nuestro modo de ver, los Alcaldes y Ayuntamientos cumplirán bien con su cometido en orden a la Policía urbana si primeramente crean una Comisión informativa de Policía urbana con el fin de velar por la salubridad, seguridad, comodidad y ornato de la ciudad o pueblo. En segundo lugar se redactarán por dicha Comisión informativa unas Ordenanzas para cada rama concreta de la Policía urbana o de carácter general, según las necesidades del Municipio. Estas Ordenanzas se someterán a la aprobación del Ayuntamiento y se dará cuenta de ellas al Gobierno civil. En tercer lugar, diremos que la labor del Alcalde en este terreno es primordial, ya que a él le compete dirigir e inspeccionar los servicios de Policía urbana.»

### Policía Municipal.

Madrid, agosto-septiembre 1962. N.º 166.

GALLEGO Y BURÍN, Alberto: *Regulación de los aspectos técnicos de la Policía municipal española*.

A juicio de Gallego y Burín, la amplitud de las funciones que a la Policía municipal corresponden impone la más solemne y severa reglamentación de ellas. Por ello considera conveniente la publicación del Reglamento General Técnico del Servicio previsto en el Reglamento de Funcionarios de 30 de mayo de 1952. Estima también Gallego y Burín que la posibilidad de una Inspección general de la Policía municipal, acaso incorporada al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, puede constituir la rueda más importante de todo el mecanismo de la Policía municipal española.

A. D. P.

### Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.

Madrid, sept.-oct. 1962 Núm. 412-413.

PASCUAL ESTEBAN, José Luis: *Heredamientos de aguas del Archipiélago canario y aplicación de su Ley a otras regiones españolas*, págs. 629 a 692.

Este estudio se inicia planteando el autor dos cuestiones, a saber: 1.º Si existen en algunas regiones, aparte de Canarias, instituciones semejantes o idénticas a los Heredamientos o Comunidades, cuya regulación fué objeto de la Ley de 27 de diciembre de 1956, y 2.º, si el precedente texto se dictó exclusivamente para Canarias o, por el contrario, el legislador pensó extender su ámbito a otras Provincias españolas.

En relación con la primera cuestión, el autor se refiere a los Heredamientos canarios y expone su origen, evolución histórica, a la vez que señala las diferencias existentes entre los indicados Heredamientos y las Comunidades de Regantes. Características, las de los Heredamientos, que no le afectaron las Leyes de Aguas y que incluso respetó el Código civil, pues antes de promulgarse éste,

según Pascual Esteban, gozaban de una personalidad jurídica independiente de la individual de sus miembros componentes, con lo que se resolvía el problema de su representación.

Se señalan también en este trabajo las diferencias entre los Heredamientos y las modernas Comunidades de Aguas privadas, que pone de relieve al tratar del Proyecto Canarias, en el que el legislador reconoció la personalidad de la citada institución y su finalidad, desarrollando más tarde su naturaleza y caracteres, tanto de los repartimientos reales como de los repetidos Heredamientos, los cuales fueron, estos últimos, reconocidos por la Ley de 27 de diciembre de 1956, que con detalle examina.

La segunda parte del trabajo que consideramos, relativa a la posible aplicación de la Ley de 1956 a otras regiones, en opinión del autor, éste cree que es factible, señalando que en la Provincia de Murcia hay Heredamientos de aguas idénticos a los canarios y que deben estar sometidos al mismo régimen jurídico que aquéllos.

Justifica su punto de vista estudiando el origen, naturaleza y caracteres de dos Heredamientos existentes en el término municipal de Moratalla, y tras un laborioso y argumentado trabajo, termina diciendo que no estuvo engañado el legislador al prever la posibilidad de extender los beneficios de la citada Ley de 1956 a Heredamientos idénticos o semejantes a los de Canarias.

## Revista Jurídica de Cataluña.

Barcelona, marzo-abril 1962. Núm. 2.

TRÍAS FARGAS, Ramón: *Criterios económicos de la planificación urbanística de Barcelona*, págs. 297 a 316.

Constituye este trabajo un interesante estudio sobre una materia tan íntimamente vinculada a los problemas de carácter local, abordado no por un sociólogo o jurista, sino por un economista, que re-caba, no para él, pero sí para estos profesionales, una colaboración más activa en esta faceta de la planificación urbanística.

Antes de abordar el tema, y bajo el título «Un dilema de abolen-go», mani-

fiesta que el hombre contemporáneo pertenece a dos especies distintas: los partidarios del intervencionismo y dirigismo —planificación— y los abstencionistas, que influenciados por el liberalismo, son partidarios de la libre iniciativa. El autor pertenece a este último grupo, al indicar que es partidario del liberalismo económico, aunque cree—así lo expone—que en este campo es propicia la planificación, con medida.

Si el maquinismo y la capacidad productora de los centros fabriles supuso la concentración industrial y, paralelamente, aglomeraciones humanas, por un lado implicó el desarrollo un poco desordenado de las urbes, y por otro, a este crecimiento se unió, para una mayor capacidad productora, la necesidad de no esparcir las instalaciones por la superficie del país. No es de extrañar—dice—que el sistema de libre empresa, con sus auxiliares, la propiedad privada y el derecho contractual ortodoxo, resulten a veces inadecuados a la vez que rudimentarias las actividades para una programación urbana.

A este respecto destaca el interés de los economistas por los fenómenos específicos de la ciudad e indica que han desarrollado unas técnicas que si no son perfectas son un auxiliar poderoso para la planificación urbanística racional.

Para centrar su exposición se pregunta: ¿existen realmente problemas económicos suscitados por la planificación urbana? Su respuesta es afirmativa y enumera las tres formas en que el planeamiento urbano influye sobre el mecanismo económico: 1.º, *sobre el uso de la tierra*, donde señala las imperfecciones del mercado inmobiliario; 2.º, *sobre la redistribución de la renta y riquezas nacionales*, y 3.º, *la imposibilidad de desligar el planteamiento urbano del plan general de desarrollo del sistema económico*. Apartados que estudia para aseverar su punto de vista sobre la materia.

Seguidamente trata de las reglas que deben observarse para planificar en lo urbano, respetando la base de lo económico, y como principio general sustenta que «en primer lugar, y por encima de todo, la planeación debe perfeccionar el juego de las fuerzas de mercado, moldeándolas y cooperando con ellas. Jamás haciéndoles frente».

En cuanto a las técnicas a seguir, se refiere a las relativas al análisis regional urbano, algunas de las cuales son espe-

cíficamente urbanísticas y otras son de estudios regional urbano.

En el desarrollo de su exposición, el autor tiene en cuenta lo que es una ciudad en términos económicos y los problemas objeto de análisis que el supuesto plantea: cuál es y por qué la distribución espacial de las aglomeraciones urbanas, aludiendo a los «modelos de gravitación» como elementos útiles en el examen de estos problemas, para plantear después la cuestión de cuál ha de ser el tamaño de la ciudad. A este fin, con ejemplos reales, da a conocer hechos de interés, resumiendo su punto de vista en el sentido de que el tamaño óptimo urbano es determinable teóricamente.

Más adelante aborda el tema de la estructura urbana y habla de los métodos econométricos, como elementos auxiliares para la determinación de soluciones racionales.

La primera parte de este estudio termina con seis conceptos básicos, que dicen así:

I. Intervencionismo y libre iniciativa se enfrentan desde siempre como actitudes alternativas frente al fenómeno urbano.

II. La intervención selectiva se justifica en materia urbana, aunque el mecanismo del mercado sigue siendo básico.

III. La programación urbana afecta al proceso económico de una manera decisiva, tanto en el aprovechamiento de los recursos como en el aumento y volumen del producto y rentas regionales y nacionales, como en su distribución. Estas posibles consecuencias han de estar siempre presentes en la mente de todos.

IV. La planificación urbana ha de respetar y aprovechar al máximo la información que proporcionan el mecanismo de los precios y el sistema de mercado.

V. En su misión orientadora y reguladora de la libre iniciativa, el urbanismo ha de utilizar las técnicas económicas más eficaces operativamente.

VI. El planeamiento urbano, por su misma complejidad, exige la cooperación de los especialistas como única manera de poder contribuir a la solución de los graves problemas económicos planteados.

Si los anteriores conceptos, desde el punto de vista económico se estiman básicos, sociológicamente, para los laboristas en concreto, otros deberían tenerse en cuenta sobre los salarios medios y las disponibilidades de los trabajado-

res, para que, sin grandes quebrantos en su economía, pudieran habitar algunas de las viviendas que se ofrezcan o construyan en los planes urbanísticos, aunque no fuesen tan rentables.

La segunda parte del trabajo que examinamos trata de los supuestos económicos del urbanismo y la Carta municipal de Barcelona, manifestando cómo las técnicas económicas y los técnicos económicos pueden encajar en la organización municipal.

En esta segunda parte, destaca primero que la mencionada Carta se enfrenta con uno de los problemas más generales que confronta la técnica contemporánea de la Administración pública y que su inspiración sigue muy cerca la experiencia norteamericana. Después de la solución que estima aceptarse para la figura del Alcalde, se enfrenta con el estudio de los problemas institucionales deducidos de la repetida Carta: a) la coordinación de los distintos organismos de la planificación y b) el funcionamiento interno de los mismos.

Sobre uno y otro problema ofrece una serie de consideraciones que glosan, a su vez, el contenido de la Carta municipal, terminando esta aportación aconsejando a los planificadores humildad ante la complejidad de los fenómenos sociales y respeto para los valores que tienen en sus manos.

S. S. N.

## b) EXTRANJERO:

### Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

Bruselas.

1962.

Núm. 2.

HIRSCH, J.: *L'élément fédéraliste dans l'Administration de la République autrichienne.* (El elemento federalista en la Administración de la República austríaca.) Págs. 159-168.

Siendo Austria un Estado federal, las funciones de la República las asumen en parte la Federación y la Administración federal y en parte los *Länder* y su Administración.

En cuanto concierne al Legislativo y al Ejecutivo, la Constitución sólo atri-

buye un sector definido de las tareas del Estado, de una parte, a la Federación y, de otra, a los *Länder*.

Para exponer globalmente el contenido de la actividad administrativa de la Federación y de los *Länder*, hay que distinguir entre:

Las materias en las que la Constitución reserva el derecho de legislar y ejecutar exclusivamente a la Federación.

Las materias administrativas en parte por la Federación y en parte por los *Länder*.

Las materias las ejecutan los *Länder*, aunque se trate de una legislación federal, excepto algunos actos administrativos que aún dependen de la Federación: electricidad, reforma agraria, nacionalidad, policía de carreteras.

Los *Länder* son competentes para la ejecución en todos los dominios que la Constitución no reserva exclusivamente para ser ejecutados por la Federación.

El autor se refiere posteriormente a la Administración federal y a la Administración de los *Länder*.

Para finalizar el autor añade que el contenido y la forma de la Administración privada de la Federación y de los *Länder* pueden describirse brevemente. En este caso, la Federación y los *Länder* se encuentran en la misma situación que las personas privadas y sometidas al Derecho común. Por lo tanto, sus órganos no tienen entonces carácter de autoridades.

KOLL, F.: *Du rôle de la Cour des Comptes autrichienne en matière de réforme administrative*. (El papel del Tribunal de Cuentas austríaco en la reforma administrativa.) Págs. 182-191.

El Tribunal de Cuentas austríaco tiene como misión el inspeccionar la administración de los fondos públicos, lo que es uno de los aspectos de la actividad de la Administración.

La tarea del Tribunal no consiste sólo en comprobar la exactitud de las cuentas, la regularidad y conformidad de las mismas con las previsiones presupuestarias, sino que se preocupa de la renta, de la oportunidad de las operaciones y del espíritu económico. Este Tribunal de Cuentas está llamado a desempeñar una labor importante y permanente en la reforma administrativa concebida ampliamente. No obstante, el Tribunal no

puede intervenir directamente: en general su labor se limita a formular recomendaciones, sugerencias y proposiciones. Sin embargo, colabora en el mejoramiento de la Administración.

En el dominio de la legislación, hay que distinguir entre los reglamentos administrativos y las leyes para darse bien cuenta del papel del Tribunal.

En las reformas de organización, el Tribunal es un consejero independiente. La acción del Tribunal es más concreta en el sector de la organización interna de las diferentes autoridades administrativas, cuya competencia depende de la Administración.

En el sector de proposiciones con vistas a restringir los gastos, el Tribunal hace numerosas observaciones que no se llevan a cabo más que en circunstancias especiales.

El Tribunal de Cuentas, en sus inspecciones, se interesa también por las cuestiones del personal, en los aspectos de formación, perfeccionamiento y empleo prudencial del personal.

En materia de colaboración para la revisión de la legislación de prácticas presupuestarias, el autor se limita a citar un ejemplo y a analizar los resultados de dicho ejemplo. Al finalizar su trabajo, el autor señala, a guisa de conclusión, algunas observaciones sobre los límites y garantías de la actividad del Tribunal en la reforma administrativa.

Los límites son, al mismo tiempo, institucionales y funcionales.

WINKLER, G.: *Le régime autrichien de l'énergie électrique*. (El régimen austríaco de la energía eléctrica). Páginas 206-215.

El Derecho austríaco sobre la electricidad apareció durante la segunda mitad del siglo pasado. Se refiere el autor a las bases constitucionales de la institución. Estudia el Derecho vigente y la intervención del Estado en la economía de la energía eléctrica.

SCHAMBECK, H.: *The Development of Austrian Administrative Law*. (El desarrollo del Derecho administrativo en Austria.) Págs. 215-230.

El desarrollo histórico del Derecho administrativo austríaco se debe en gran

parte a la evolución constitucional. Pueden distinguirse cuatro grandes fases:

1.º Administración por Estados: esta fase es anterior a la segunda mitad del siglo XVIII. Se caracteriza por un ejercicio dispar de la Administración pública en un cuadro más o menos feudal.

2.º Administración en el Estado policía; el despotismo ilustrado condujo, sobre todo bajo José II (1780-1790), a una vasta organización administrativa acompañada de reformas sociales con vistas a un bienestar general: abolición del vasallaje feudal, reforma de la enseñanza, creación de hospitales generales, etcétera. Esta preocupación por la reglamentación dió lugar, naturalmente, a restricciones en la libertad individual.

Aunque en aquella época el sistema administrativo estaba desarrollado, no existía Derecho administrativo, ya que no había ninguna legislación reguladora, en cuanto al derecho, de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Las reglas administrativas consistían en instrucciones a los funcionarios y las autoridades superiores podían acordar derogaciones en casos individuales.

3.º Administración en el Estado de Derecho: a consecuencia de las jornadas revolucionarias de 1848, se produce una modificación fundamental: a la Administración colegial la sustituyó una Administración monocrática organizada en Ministerios (Decreto del 17 de marzo de 1848).

En el Estado de Derecho, los ciudadanos adquieren además de los derechos subjetivos particulares, los subjetivos públicos.

4.º La Administración democrática: el fin del Imperio, la reducción del territorio y el advenimiento de la República federal señalan una etapa nueva en el sentido de democratización y de un desarrollo sistemático del Estado de Derecho.

La organización produjo un reparto de las competencias entre la Federación y los *Länder*, y fijó las ideas esenciales de la organización administrativa que se perfecciona en todos los aspectos para llegar a ser democrática.

La Administración democrática de Austria se caracteriza no sólo por sus principios democráticos y federalistas, sino también por la separación de poderes.

En resumen, dice el autor, la separa-

ción de poderes, la introducción de un sistema de Derecho administrativo, la ejecución de leyes por funcionarios ligados por instrucciones y obligados a la obediencia, el control jurisdiccional de los actos administrativos y la responsabilidad de las autoridades administrativas a causa de sus agentes, son otras tantas manifestaciones del Estado de Derecho en Austria.

El desarrollo del Derecho administrativo ha sido una de las causas del cambio de los fines del Estado actual.

WEBER, W.: *State-Controlled Enterprise in Austria*. (Las empresas públicas en Austria.) Págs. 192-205.

En el año 1840 se establecieron en Austria los ferrocarriles del Estado y desde entonces empieza el plan de desarrollo de las empresas públicas. No obstante, su crecimiento no se observa hasta fines del siglo último, principalmente en el nivel municipal. A consecuencia de la Primera guerra mundial, el nuevo Estado austriaco extendió su acción en este dominio, y desde 1945 sobre todo, su intervención se ha extendido considerablemente.

Nos dice el autor que es difícil dar una visión general de la amplitud actual de la empresa pública porque se carece de bases para ello.

El autor estudia el sector nacionalizado después de 1945. Las participaciones federales. Las empresas federales y los monopolios. Y las empresas municipales. Nos detendremos en decir algo sobre estas últimas. Es indiscutible, dice el autor, que a las autoridades municipales les asiste el derecho de tener sus propias empresas, pero frecuentemente se toman precauciones para evitar que ellas no sean una carga demasiado costosa para los ciudadanos.

El régimen de las empresas públicas de Viena es especial. Según el Estatuto orgánico de la ciudad, las empresas municipales de carácter económico, bajo control directo de las autoridades, reciben un estatuto orgánico uniforme en el que se determinan las atribuciones y competencias respectivas de las diversas autoridades municipales y de los directores o gerentes de las empresas.

HACKL, V.: *The Public Service in Austria*. (La función pública en Austria.) Páginas 168-182.

En los dos primeros párrafos de su análisis, el autor expone la síntesis de la organización de la Administración en Austria, así como ciertos elementos de la organización política. Se establece diferencia entre los funcionarios profesionales y de nombramiento, así como entre los profesionales y los no profesionales. Esta última distinción es muy importante y abarca las funciones ejercidas dentro del Estado, incluso las de dominio legislativo y judicial.

Se entiende por funcionarios no profesionales los que, en virtud de una disposición legal y sin contrato de servicio, ejercen una función en lo que se llama un cuerpo administrativo territorial. Los funcionarios profesionales son las personas que desempeñan una función pública en virtud de un contrato de servicio con arreglo al Derecho público o privado.

La Constitución diferencia igualmente los órganos superiores de la Administración de todos los demás funcionarios. Estos órganos superiores son el Jefe del Estado, los Ministros federales, los Subsecretarios de Estado y los miembros de los Gobiernos de los *Länder*. Estos son funcionarios no profesionales.

La Ley ordinaria es la que ha de determinar las funciones administrativas que deben asumir respectivamente los funcionarios profesionales o no. En realidad, los funcionarios profesionales son, con mucho, los más numerosos en la Administración.

Dice el autor que las Administraciones locales están compuestas de funcionarios electos asistidos por funcionarios profesionales con funciones auxiliares.

En general puede decirse que los no profesionales están encargados de dirigir la Administración, que es ejecutada por funcionarios profesionales y son los empleados de los Cuerpos administrativos territoriales.

Dentro de la función de carrera y del personal empleado por los Cuerpos administrativos territoriales se establece diferencia entre los funcionarios propiamente dichos, cuyo contrato de servicio se establece en Derecho público, y los agentes contractuales, cuyo contrato de servicios es de Derecho privado.

Nos dice posteriormente el autor que

conviene distinguir entre dos categorías de agentes contractuales: una se rige por disposiciones especiales aplicables en los servicios públicos, la otra se halla sometida a las condiciones usuales en el servicio privado.

El régimen vigente sobre la función pública en Austria puede definirse a juicio del autor del siguiente modo:

Todos los ciudadanos tienen derecho a ingresar en la carrera administrativa. No existe ninguna disposición legal general para el reclutamiento de los funcionarios.

Al principio de la carrera, el funcionario es considerado como empleado temporal y puede ser despedido. El período de prueba es, como mínimo, de cuatro años, salvo en caso excepcional. Este plazo se emplea para orientar, perfeccionar y juzgar al agente.

Después de un período de prueba satisfactorio y aprobar un examen, el agente definitivo es nombrado funcionario vitalicio en la categoría. Los funcionarios de categoría más alta suelen ser empleados primero en un escalafón inferior o en un servicio exterior.

El ascenso bienal de sueldos es común para todos los tipos de funcionarios y agentes.

En cuanto concierne a las obligaciones y derechos de los funcionarios, los textos insisten en el respeto de la Ley y en la imparcialidad de los funcionarios.

Los derechos de los funcionarios son los que corresponden a su título y grado, a su sueldo y a su pensión.

En lo que respecta a la responsabilidad por conducta ilegal en la función y las sanciones disciplinarias, hay que notar, dice el autor, que está consagrado el principio de la responsabilidad por comportamiento contrario a la Ley penal, así como por los perjuicios causados por falta del funcionario en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios se extiende tanto a su actividad en el servicio como en la vida privada.

Según el autor puede decirse que los principios básicos de la organización administrativa austríaca son sanos y eficaces, lo cual no quiere decir que sea perfecta.

Actualmente se está preparando un nuevo Código de derecho de la función pública. No aportará ninguna innovación

más que en algunos puntos de detalle, pero sin modificar los principios fundamentales.

WENGER, K.: *Government Control of the Economy in Austria*. (El control gubernamental de la economía en Austria.) Págs. 146-158.

La intervención del Estado en materia económica en Austria es mucho más avanzada que en cualquiera de los países que tienen una economía de mercado. Esta es una consecuencia de las tradiciones de cámara y corporaciones.

El autor persigue con el estudio que se recensiona poner de relieve ciertos aspectos de esta intervención.

Estudia en primer lugar los órganos de la administración económica. La mayor parte de las medidas administrativas de carácter económico competen a las autoridades federales y especialmente a los Ministros que actúan en órganos interministeriales para aplicar una responsabilidad colegial.

Ante la imposibilidad de referirnos a todas las materias que el autor estudia en su trabajo, indicaremos las principales. Así, nos habla de las restricciones en la propiedad privada y la expropiación. De las restricciones administrativas en la libertad de empresas y establecimientos, distinguiendo entre los sectores libres, los sectores controlados y los sectores bajo licencia.

En otro epígrafe estudia el autor el control administrativo de la moneda y el crédito. El sistema monetario está sometido a una legislación de 1945.

A continuación analiza el autor el control administrativo de los precios y contingentes. Ciertos precios y tarifas se fijan administrativamente y están sujetos a la aprobación de dominios muy diversos. Por otra parte, existe una legislación especial para la determinación de precios de ciertas materias primas esenciales y de numerosos productos alimenticios.

En otro apartado se refiere el autor a la administración y el mercado del trabajo. Hay una legislación sobre el contrato de empleo y de trabajo, existiendo también oficinas de colocación organizadas por el Estado con la concesión del monopolio. Las agencias privadas sólo son admitidas para las profesiones artísticas.

A continuación el autor estudia el control administrativo de la economía por subvenciones e inversiones públicas. Huelga señalar la influencia que ejerce en la economía una política de subvención a las empresas y de inversiones sobre todo en las infraestructuras y en las empresas públicas.

Al analizar el autor los problemas fundamentales sobre esta materia, nos indica que la diferencia administrativa en la vida económica es muy importante, mientras que la actividad del Estado como empresa se halla más extendida que en los demás países occidentales.

Una de las cuestiones fundamentales, a juicio del autor, es el saber si es posible preservar al mismo tiempo el ideal del Estado de Derecho y el concepto de vida social establecido por la Constitución a pesar del intervencionismo estatal y corporativo y sus consecuencias cada vez mayores en la economía.

HELLBLING, E. C.: *Administrative and Administrative - Court Procedure*. (El procedimiento no contencioso y contencioso en Austria.) Págs. 119-132.

En lo contencioso, el procedimiento puede aplicarse en el dominio de la Administración como potencia pública, y a él están sometidas la mayor parte de las autoridades. Las reglas son idénticas en el caso en que una decisión sea o no objeto de reclamación; en esta última eventualidad solamente se utilizan algunas de las reglas.

La competencia material y territorial de las autoridades administrativas se establece por sus actos orgánicos y, a título supletorio, por reglas del procedimiento administrativo.

Las personas comprometidas o afectadas por la acción administrativa se denominan partes interesadas.

El estatuto jurídico de la parte y la capacidad legal para intentar una acción están determinadas por el Derecho civil, siempre que las reglas administrativas no dispongan lo contrario. Únicamente las personas físicas que gocen de capacidad jurídica pueden obrar como mandatarias.

La autoridad administrativa puede solicitar del Tribunal del Distrito competente que designe un representante legal para una parte incapacitada para actuar y contra la que se sigue una importante acción; naturalmente que esto se hará



cuando tal representante no exista o sea desconocido.

Las reclamaciones sometidas a plazos de exclusión deben introducirse por escrito o por cable. Las demás, siempre que sea posible, pueden hacerse verbalmente.

El autor expone diversas normas sobre el procedimiento no contencioso y contencioso en el país austriaco. La legislación austriaca sobre esta materia autoriza a imponer sanciones administrativas con el fin de mantener el orden y que exista una conducta apropiada entre las autoridades y el público. Tales sanciones son posibles contra personas culpables de delito más o menos grave contra la autoridad y singularmente cuando empleen en su correspondencia términos insultantes.

Durante la investigación necesaria al esclarecimiento de los hechos, para ser oído se aplican los principios del Derecho. Se admite como medio de prueba todo cuanto sirva para determinar los hechos.

En lo que respecta a las decisiones, pueden ser o no formales. Las decisiones formales intervienen por vía reglamentaria o cuando se trate de zanjar diferencias de Derecho.

Salvo dos casos especiales, el recurso es una regla general. Debe justificarse y entablarse, dentro de las dos semanas siguientes, ante la autoridad que dicta la decisión a atacar. El recurso no es suspensivo, pero, a petición de la parte en causa, la autoridad reclamada está obligada a sobreseer si la ejecución no es inmediatamente necesaria para el interés público y puede ocasionar daño irremediable a la parte sobre que recae.

En principio, es aplicable el procedimiento administrativo en todos los casos no previstos por el procedimiento ante el Tribunal.

## La Revue Administrative.

París.

Julio-agosto 1962.

Núm. 88.

PUISOYE, J.: *Une réforme souhaitable: la simplification des règles de délégation de signature des Ministres.* (Una reforma deseable: la simplificación de las reglas de delegación de la firma de Ministros.) Págs. 373-378.

El problema de las delegaciones de

firma permanece en constante actualidad en Francia. La lectura del *Diario Oficial* revela que cada cambio de titular de un Departamento ministerial entraña una serie de textos referentes a la delegación de firma en provecho, de una parte, de los colaboradores inmediatos del Ministro y, de otra parte, de los funcionarios colocados en cabeza de los servicios de la Administración central y, a veces, de los directores de establecimientos y jefes de los servicios exteriores.

En Francia, sin duda, la relativa estabilidad ministerial que se produjo al advenimiento de la Quinta República, ha reducido tan sensiblemente la multiplicidad de textos necesarios para la confección de delegaciones, que esta tarea llevada a cabo es digna de alabanza, aunque no está exenta de algunas dificultades.

Analiza el autor los principios legislativos en materia de delegación de firma existentes en Francia.

Se refiere posteriormente a los errores actuales y a las simplificaciones sobre materia de delegación de firmas, así como la práctica seguida por los Ministros en esta materia. Estudia las reformas posibles, y finaliza diciendo que una simplificación del procedimiento de delegación de firma de los Ministros sería fácil de realizar, proponiendo para ello diversas soluciones en su trabajo.

THUILLIER, G.: *Comment les français voyaient l'Administration en 1789: Jacques Penchet et la «burocratic».* (Cómo los franceses veían la Administración en 1789. Penchet y la burocracia.) Págs. 378-384.

Es muy imperfectamente conocida la vida de J. Penchet. Nace en París en 1788 y se distingue por sus estudios en el terreno municipal y en el campo de la Administración pública.

Especialmente se estudia la burocracia. El origen de esta palabra y su desarrollo. Posteriormente estudia la burocracia de la Policía. Para pasar después a analizar la Administración y el Gobierno, la Administración pasiva y la Ciencia administrativa.

La Ciencia de la Administración, o más bien las máximas públicas que forman el conjunto de la misma ofrecen un vasto campo de conocimiento y com-

ponen la más interesante parte del Derecho público. Primeramente son dignos de estudio los reglamentos de la Administración. Indica el autor las partes que debe contener el reglamento. Analiza las oficinas y la composición de los miembros de estas oficinas. El trabajo es de interés históricamente considerado.

FOL, J. le: *Pour une théorie générale du contrôle dans la société industrielle.* (Hacia una teoría general de control en la sociedad industrial.) Páginas 365-373.

Toda empresa tiene un objetivo, ya que cualquiera que emprende una cosa persigue un objetivo general. Si la naturaleza de este objetivo fundamental varía en función del campo de actividad elegido, ello no disminuye el profundo sentido del espíritu de empresa. Poco importa que se trate de producir o fabricar, de vender o de transportar tal o cual mercancía, la acción de los individuos trabajando en una misma empresa se orienta en una cierta dirección.

Pero la empresa se halla constituida por un conjunto de hombres y de máquinas. Se halla sometida a un cierto número de variables técnicas y a un cierto número de influencias y de debilidades humanas.

El autor estudia en diversos epígrafes el tema que se propone desarrollar. Se refiere al objetivo del control. Cuando la acción política general ha sido definida o cuando una decisión ha sido tomada por un jefe de empresa, el problema consiste en aplicar, es decir, en asegurar de una parte que la ejecución siga normalmente a la decisión, de otra parte que la decisión produzca los efectos queridos. En otros términos, es preciso eliminar aquellas decisiones que sean inútiles o retarden la labor de la empresa.

Las causas principales de desviación en las empresas son, según el articulista, tres: el error, la deformación y el azar. El objetivo de control consiste, pues, en luchar y hacer frente a estas causas.

En segundo lugar analiza las situaciones de control en las empresas. El problema principal consiste, pues, en conocer en la medida de lo posible los caracteres esenciales de la situación a estudiar. A este respecto se puede distinguir en la empresa tres tipos de

situaciones: situaciones microeconómicas, situaciones macroeconómicas y situaciones mixtas.

Con respecto al estudio de una situación microeconómica empieza el autor por definir su contenido. Una situación puede ser microeconómica cuando se halla constituida por uno o varios elementos de dimensión pequeña. Se refiere el autor a los caracteres del control, las técnicas del control y los imponderables.

Con relación al control de una situación macroeconómica estudia el autor la definición de la situación macroeconómica, los caracteres y las técnicas del control. Análogamente analiza las situaciones mixtas.

## Città di Milano.

Milán (Italia).

Mayo 1962.

Año 79. Núm. 5.

CREA, P.: *Il Distretto della Regione parigina.* (El Distrito de la Región parisina.) Págs. 222-227.

En la Asamblea de Alcaldes de los treinta y cinco Municipios comprendidos en el área metropolitana milanesa, celebrada el 9 de mayo de 1962, se procedió a la formación de nuevos órganos intermunicipales para la elaboración de un plan de desarrollo. Por lo demás, en el área metropolitana parisina existe, desde noviembre de 1961, una estructura administrativa supramunicipal, cuyos orígenes no hay que buscarlos en la particular iniciativa de los Alcaldes, sino en un acto legislativo votado en el Parlamento francés.

Este estudio, esclareciendo la importancia del desarrollo francés de esta institución, presenta los motivos de extrema actualidad y muestra al lector los puntos a meditar en el desenvolvimiento de una institución similar, ya que el Distrito de la Región de París nació venciendo numerosas dificultades.

M.: *La città regione: sviluppo ordinato del moderno nucleo urbano.* (La ciudad región: desarrollo ordenado del moderno núcleo urbano.) Págs. 220-222.

El Instituto lombardo para los estudios económicos y sociales ha organizado

en Stresa un seminario sobre la ciudad-región, en el curso del cual numerosos cualificados urbanistas, economistas y sociólogos han profundizado en el examen de la dimensión urbana al que tiende a adecuarse la solución de los problemas de desarrollo de la ciudad moderna. Para ver la actualidad e importancia de estos problemas bastará recordar cómo la tendencia hacia una reorganización de la estructura ciudadana, tomando como base los criterios de descentralización y policentrismo, forma parte del plan cuatrienal previsto para la ciudad de Milán.

El articulista va exponiendo en su trabajo los diversos problemas que se plantean en torno a la ciudad-región y con respecto a los modernos núcleos urbanos.

Junio-julio 1962. Año 79. Núms. 6-7.

CREA, P.: *La potestà di tutela e l'ordinamento regionale*. (La potestad de tutela y el ordenamiento regional.) Páginas 284-286.

Comienza el autor diciendo que la pluralidad de órganos titulares del poder de control sobre los entes locales data del proyecto italiano de reforma de 1882, que proponía la institución de la Junta provincial administrativa, atribuyéndole parte de la potestad de control y determinando así la distinción de dos diferentes órganos para el control de la legitimidad y de la oportunidad.

Con la institución de la Región se concentra en un único órgano la potestad de control, tanto de la oportunidad como de la legitimidad.

El problema del control y de los órganos titulares de tal potestad, ha sido objeto de amplia discusión. En el trabajo se exponen las diversas posturas legislativas y doctrinales en torno a la potestad de tutela.

Da a conocer el articulista los diversos proyectos presentados en torno a una solución más adecuada sobre este problema.

CASSINIS, G.: *Necessità e urgenza delle Regioni*. (Necesidad y urgencia de las Regiones.) Páginas 282-284.

La necesidad y la urgencia de realizar el postulado constitucional en lo que respecta a las autonomías regionales se ha

afirmado repetidamente por la clase dirigente administrativa del país italiano.

El ordenamiento regional constituye uno de los puntos principales del programa del Gobierno italiano. El autor del trabajo opina que la nueva regulación de la Región favorecerá la articulación democrática de los entes públicos, y logrará una mayor participación de todos los ciudadanos en las instituciones democráticas en vigor.

Una reunión se celebrará en septiembre—dice el autor—con los Alcaldes de las principales ciudades lombardas y los Presidentes de las Administraciones provinciales de las Regiones para el examen del problema que afecta a la descentralización de los órganos estatales y a las autonomías de los entes locales.

## L'Amministrazione Locale.

Roma.

Junio 1962.

Núm. 6.

MARIANI, D.: *Considerazioni circa la necessità di un testo organico delle leggi in materia comunale, provinciale e regionale*. (Consideraciones sobre la necesidad de un texto orgánico de la Ley en materia municipal, provincial y regional.) Páginas 225-228.

La Ley municipal y provincial ha sido siempre materia escabrosa en cuanto atañe a la impronta política del tiempo.

El articulista expone las vicisitudes por las que ha pasado la legislación municipal y provincial en Italia.

BAGNARA, C.: *Responsabilità delle Amministrazioni comunali nella regolazione stradale*. (Responsabilidad de la Administración municipal en la regulación urbana.) Páginas 240-245.

El desarrollo vertiginoso de la motorización en el último decenio, acentuada en estos últimos años—índice seguro del progreso social de la Nación y de una coyuntura económica particularmente favorable—ha cogido desprevenidos a casi todos los órganos del Estado, de la Provincia y del Municipio responsables del tráfico y de la circulación.

En 1951 circulaban en Italia 1.600.000 vehículos de motor. En 1961 hay más de

6.400.000. Como consecuencia se plantean numerosos problemas en materia de circulación, que el autor estudia y propone diversas soluciones.

Julio 1962.

Núm. 7.

GRIFONE, G.: *Circa l'approvazione del bilancio di previsione*. (Sobre la aprobación del presupuesto de previsión.) Págs. 284-285.

El artículo 191 del aún vigente Reglamento de la Ley municipal y provincial de 1911 establece que el Consejo municipal discuta el presupuesto artículo por artículo.

Compete a la Junta municipal formar el proyecto del presupuesto en los términos establecidos en el artículo 35 de la Ley municipal y provincial de 1934, es decir, antes del 15 de octubre del año precedente a aquél a que se refiere.

El autor examina los casos en que el Consejo municipal no delibere sobre los presupuestos y enumera las facultades del Prefecto a este respecto.

Cree el autor que en la reforma de la Ley municipal y provincial se ha de tener presente la laguna sobre la falta de aprobación del presupuesto por parte del Consejo municipal.

COSÌ, D.: *El nuovo ordinamento della carriera dei Segretari comunali e provinciali*. (La nueva regulación de la carrera de los Secretarios municipales y provinciales.) Págs. 277-279.

La segunda Comisión de asuntos internos de la Cámara de Diputados, en la sesión del 25 de mayo último, aprobó la nueva regulación de la carrera de Secretarios en Italia, después de un largo y costoso debate parlamentario.

El autor expone las vicisitudes y particularidades de la nueva regulación. Da cuenta de las seis distintas clases de Secretarios. Propone algunas soluciones en torno a la mejor retribución de estos funcionarios, de acuerdo con su categoría y con su equiparación a los puestos directivos del Estado. En este sentido se ha pronunciado la Unión Nacional de Secretarios Municipales y Provinciales

y las Organizaciones de empleados de los entes locales.

TORRI, A. P.: *Compendio statistico italiano dell'anno 1961*. (Compendio estadístico italiano del año 1961.) Páginas 282-284.

El Instituto Central de Estadística sintetiza en una relación numérica y con ilustraciones y gráficos apropiados los datos fundamentales de la vida económica, financiera, demográfica y social italiana y da a conocer un cuadro panorámico de situaciones análogas en otros países del mundo.

Tales publicaciones constituyen un indispensable instrumento de consulta y de estudio para los interesados en estas materias.

Analiza el autor los orígenes de la estadística en Italia. Traza una evolución legislativa con respecto a censos y datos estadísticos obtenidos en Italia desde 1871.

CESARINI, A.: *Appalti di opere pubbliche da parte dei Comuni. I. G. E. e imposta di consumo sui materiali da costruzione*. (Contrato de obras públicas por parte de los Municipios. I.G.E. e impuestos de consumo sobre los materiales de construcción.) Págs. 296-297.

Comienza el autor diciendo que algunos Municipios, al realizar contratos que atañen a los mismos entes, ponen la condición de cargar a los contratistas la carga del I. G. E. y del impuesto de consumo sobre los materiales de construcción.

El autor cree oportuno, en interés de los entes principalmente, examinar la cuestión, y a ella dedica su artículo.

CIANGARETTI, V.: *La riforma ospedaliera*. (La reforma hospitalaria.) Páginas 285-286.

La aprobación por parte de las Cámaras del presupuesto del Ministerio de Sanidad da pie al autor para hablar sobre la reforma hospitalaria en Italia.

Expone el articulista los problemas de más importancia que se plantean en este terreno.

BERTOLAMI, G.: *Legittimità della eventuale presa d'atto delle dimissioni tacite da Consigliere comunale.* (Legitimidad del eventual acto de dimisión tácita de un Consejero municipal.) Páginas 287-289.

El Consejo de Estado, en un dictamen de 3 de febrero de 1872, afirmó el principio según el cual la voluntad de renunciar a una carga puede ser declarada, o bien por medio de la forma consuetudinaria de la dimisión, o bien por hechos equivalentes, con tal de que no quede duda sobre la voluntad de renuncia.

El autor, con motivo de un caso ocurrido en Roma en 1960, hace un comentario sobre esta cuestión con numerosos ejemplos y citas legales.

MAZZEO, A.: *Sedute e votazioni segrete dei Consigli comunali.* (Sesiones y votaciones secretas de los Consejos municipales.) Págs. 293-295.

La sesión del Consejo municipal no puede ser pública. El autor dedica su artículo a realizar un comentario sobre una sesión pública en la que se acordó destituir del cargo a un empleado municipal.

En tres apartados distintos realiza el desarrollo de su trabajo.

## Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.

Roma.

Junio 1962. Núm. 6. Vol. 113.

GALIZIA, M.: *Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province, con particolare riferimento all'esercizio mediante azienda speciale.* (Asunción directa de los servicios públicos por parte de los Municipios y de las Provincias, con particular referencia al ejercicio mediante hacienda especial.) Páginas 385-389 y páginas 463-471.

Se trata del control por la Administración de las haciendas especiales.

En epígrafes sucesivos y con numerosas referencias legislativas se estudia el control ejercido por el Municipio, para pasar después a tratar del control que ejerce la autoridad gubernativa.

Estudia la responsabilidad de los administradores, de los directores y de los

empleados de las haciendas especiales. Se detiene el autor en el estudio de la responsabilidad contable y de la responsabilidad civil.

TARANTO, A. de: *Ineleggibilità a Consigliere comunale di amministratori dichiarati responsabili.* (Inelegibilidad como Consejeros municipales de los administradores declarados responsables.) Págs. 381-384.

El autor va analizando en su trabajo los preceptos legislativos y las sentencias dadas en torno al tema que estudia.

Estima el articulista que para lo sucesivo será preciso que el legislador intervenga y exprese claramente su voluntad en el siguiente sentido: que la responsabilidad de los administradores, reconocida y declarada tanto por la Jurisdicción administrativa como por la civil, será causa de inelegibilidad hasta que el responsable no haya resarcido el daño causado al ente con su acción.

Julio-agosto 1962. Núms. 7-8. Vol. 113.

COLOMBO, U. M.: *Il centenario della prima Legge italiana sulla beneficenza.* (El centenario de la primera Ley italiana sobre beneficencia.) Págs. 457-463.

El nuevo Parlamento de la Italia unida, reunido en Turín hace un siglo, votaba la primera Ley en materia de beneficencia, o más exactamente, sobre las Obras pías, para usar la expresión empleada por la misma Ley, y que sirve de puente entre la antigua terminología de las fundaciones caritativas privadas y las nuevas instituciones reguladas por una Ley del Estado.

El autor examina los puntos más salientes de dicha Ley.

F. L. B.

## Public Management.

Chicago.

Agosto 1962.

C. A. HARRELL y W. D. HEISEL: *Developing City Employees.* (Formación de funcionarios municipales.) Pág. 178.

Los autores, «manager» y jefe de personal de la ciudad de Cincinnati, estu-

dian en este artículo la situación de los funcionarios municipales, desde un ángulo práctico y en relación con el desarrollo de sus cometidos funcionales. La dificultad con que se enfrentan hoy en los Estados Unidos los rectores del Gobierno local consiste en encontrar personal capacitado que, por tanto, no improvise su función al conquistar un puesto al servicio de los intereses de la ciudad. Su formación se impone, pero ésta presenta serios problemas derivados de la gran variedad de funciones que hay que desarrollar, la falta de personal idóneo para la formación del funcionario y la carencia de ayudas para acometer ésta.

Comenta el artículo, levemente, estos aspectos del problema e intenta aportar soluciones, siempre en la línea de la formación del funcionario, atribuyendo la responsabilidad de este cometido a la propia Gerencia de la ciudad y a los Departamentos de personal, recomendando que los objetivos de la formación no deben apuntar sólo a cumplir el propio programa formativo, sino, y sobre todo, a atender las necesidades locales realmente planteadas, de forma que la labor del personal sea realmente eficaz, a través de una verdadera capacitación.

### County Councils Gazette.

Londres.

Septiembre 1962.

P. J. VAN LEEUWEN: *The New Council for Municipal Finance in the Netherlands*. (El nuevo Consejo para la Hacienda municipal en los Países Bajos.) Pág. 234.

El articulista, Secretario del nuevo Consejo, da cuenta de que ha sido aprobada en Holanda, en 1 de agosto de 1961, la nueva Ley creadora del Consejo de Haciendas municipales, el cual nace para sustituir a la Comisión permanente que desde 1930 viene asesorando al Gobierno cuando éste prepara la adopción de medidas de carácter financiero que pueden afectar a los Municipios. Tanto el Presidente como los miembros del Consejo son nombrados por la Unión Holandesa de Autoridades Locales (los miembros de la antigua Comisión eran nombrados por la Corona), e integran también el Comité miembros extraordi-

narios designados por el Gobierno central para ostentar su representación y la de las Provincias. El Presidente no será miembro de ningún órgano de carácter municipal o provincial, para asegurar su estricta independencia. El carácter del Consejo continúa siendo consultivo, pero, a diferencia de la Comisión que le ha precedido en el tiempo, no ve limitada su función al simple asesoramiento del Gobierno—siempre en materia fiscal que afecte a los órganos locales—, sino que sus recomendaciones acompañarán a los proyectos de Ley del Gobierno, con el fin de que conozca de ellas el Parlamento. Por otra parte, el Consejo había de vigilar las repercusiones que produce la ejecución de las leyes fiscales, con el fin de mantener siempre abiertas las posibilidades de acometer una rápida reforma. Finalmente, se subraya la importancia de la nueva Ley al comentar un tercer aspecto en ella recogido: la intervención del Consejo en la distribución de los créditos estatales a los Municipios.

### Journal of the Town Planning Institute.

Londres.

Septiembre-octubre 1962.

R. S. GREEN: *To what end?* (¿Con qué finalidad?) Pág. 261.

Comenta el autor la elevación de nivel en la técnica planificadora y la necesidad de que aquélla vaya acompañada de una promoción, en la misma dirección, de la vida social. Es cierto que se hacen planes; es cierto que afectan y modifican la estructura social. «¿Estamos ciertos de que el cambio supone normalmente una mejora?»

La vivienda tipo, en Europa occidental, está concebida para grupos de seis a ocho personas que comparten el espacio para la satisfacción de necesidades primarias: comer, descansar, dormir. Es necesario estructurar la vida social de modo que resulten atendidas también otras necesidades, apetencias y gustos que, en resumen, conforman los núcleos sociales. ¿Se hace esto? ¿Se piensa en ello? El comentario surge fluido a lo largo del artículo y supone una loable contribución para la creación de una ciudad más humana.

## Rural Distric Review.

Londres.

Octubre 1962.

A RURAL DISTRICT CLERK: *Private Enterprise and Local Authorities. The Riks for Rural Councils.* (UN FUNCIONARIO DE DISTRITO RURAL: La empresa privada y las autoridades locales. Los riesgos de los Consejos rurales.) Página 249.

En el previo pronunciamiento de que no se trata de un artículo político, el anónimo colaborador de la revista confiesa que escribe desde el punto de vista de la Hacienda y de las funciones locales. El afán de engrandecimiento y los progresos espectaculares que algunas empresas han logrado últimamente puede poner a las autoridades locales en la tentación de ofrecer adjudicaciones de servicios públicos o participaciones en su gerencia. Es, en efecto, muy incitante para algunos entes locales, poner en práctica la posibilidad de atraer a sus respectivos núcleos urbanos industrias que engrandezcan el territorio de su jurisdicción. Pero deben tener en cuenta que ello supone aumentar la red de servicios vitales a esas nuevas industrias, proveer de viviendas a los nuevos empleados y obreros que aquéllas atraen, la absorción de la mano de obra local, con la consiguiente deserción de otros puestos de trabajo, y provocando, en suma, problemas de gestión del patrimonio local con su repercusión inmediata en la situación de la Hacienda y en el cúmulo de nuevos trabajos de los funcionarios locales. Todo puede hacerse. Y se debe prosperar. Pero con tino, con la mirada proyectada en el futuro y actuando con firme precaución.

## Town and Country Planning.

Londres.

Octubre 1962.

N. F. E. BROWNING: *Town Development Act: a practical example.* (Un ejemplo práctico de la Ley de Desarrollo urbano.) Pág. 380.

Cita el autor este caso, extraído de la práctica diaria, para demostrar que la

Ley de 1952 que encabeza estas líneas debe y puede ser estudiada de manera que se descubran sus fallos para proveer a su remedio. Presenta, como funcionario del Consejo del Distrito urbano de Windsford, los problemas con que se ha enfrentado al llevar a la práctica dicha Ley en el intento de acometer el desarrollo de la ciudad. Comenta la estructura del Comité creado para resolver los problemas de transferencia de la propiedad del suelo, las discusiones con la Unión Nacional de Agricultores, las características del núcleo urbano, los problemas del suministro de agua, el cometido que incumbe a la empresa privada, etc. Con ello a la vista, llega a conclusiones sobre los puntos de la Ley que deben ser objeto de reforma y que principalmente afectan a la financiación de los planes urbanos, vivienda, traslados de industrias, agua y alcantarillado, movilización de la tierra y los gastos administrativos que implica toda puesta a punto de un plan urbano.

J. FOSTER: *New conservation legislation in the U. S. A.* (La nueva Ley de defensa de la Naturaleza en los Estados Unidos.) Pág. 402.

La actividad humana, en su incesante bullir, va acotando los reductos naturales en que la vida orgánica y aun la inorgánica se venía manifestando en toda su pureza. El rescate de tierras para la agricultura y para el urbanismo está reduciendo las áreas vírgenes y hay ya un clamor mundial que se alza en defensa de la vida natural y silvestre, sin la mixtificación de que la dota la intervención del hombre. Esta idea fundamental es la que ha motivado la *Wilder ness Act*, que, aprobada por el Senado de los Estados Unidos, está pasando por el mismo trance en la Cámara de Representantes para ser sometida finalmente a la firma del Presidente.

No hacemos sino indicar al lector la simpatía que el tema inspira, para que adentrándose en él a través del artículo que ahora se glosa, deduzca por sí mismo el favorable eco que tiene en Norteamérica la defensa de la Naturaleza.

Se definen por la Ley los sitios naturales como aquellas zonas donde la tierra y su comunidad de vida no conocen la intervención del hombre, quien no es más que un visitante que no perma-

neces en ellas; y más adelante se las señala en la Ley como zonas de territorio federal no desarrollado que conservan su influencia y carácter primitivos, sin mejoras permanentes ni viviendas, protegidas y vigiladas de forma que sus condiciones naturales queden preservadas.

Alude el artículo al carácter internacional del problema de la conservación de los parajes naturales, a la poderosa oposición que, a pesar de todo, sufre la Ley (industrias del petróleo, minería, madera, forrajes, aguas, etc.) y a los beneficios que se derivan de dicha conservación: origen de los recursos de la humanidad en agua y en caza y fuente de valores espirituales estéticos, históricos, artísticos, científicos, educativos y recreativos.

Noviembre 1962.

K. S. Woods: *Industrial Development in Country Towns*. (El desarrollo industrial en las ciudades rurales.) Página 433.

Pertenece este artículo a una serie que dedica la revista referenciada al tema que ha quedado consignado. El anterior, debido a G. H. Peters, analiza los cambios que ha sufrido recientemente la localización de las industrias en relación con la población activa; para lo cual quedaban definidas cuatro categorías territoriales: grandes aglomeraciones urbanas, suburbios, centros urbanos secundarios y zonas rurales.

K. S. Woods continúa el trabajo comentando las enseñanzas que brinda el movimiento industrial habido en los Condados de Gloucester, Hereford y Worcester, relacionando conceptos como los del éxodo de la población rural, la influencia del mercado consumidor y las dificultades de las pequeñas empresas para acertar con una localización adecuada; conceptos que son analizados por el autor con precisa concisión.

R. C. N.

## Deutsches Verwaltungsblatt.

Alemania.

Septiembre 1962.

Núm. 17.

GROSCHUPF, O.: *Wie entscheidet das Verwaltungsgericht, wenn das Verwaltungsverfahren fehlerhaft war?* (¿Cómo decide el Tribunal administrativo cuando el procedimiento administrativo es defectuoso?) Págs. 627 a 635.

El estudio que se contiene en el artículo que recensionamos resulta muy interesante por tratar de dilucidar un punto hasta ahora muy oscuro en el Derecho procesal y en el Derecho procedimental alemanes. Para ello se parte, como es natural, de un examen de Derecho positivo alemán sobre la materia.

El artículo está dividido en cuatro partes. En la parte I, tras algunas consideraciones previas, se intenta delimitar el objeto del estudio. Este no va a extenderse a todos aquellos casos en los cuales la Administración haya producido un acto defectuoso, sino que se limitará a examinar la cuestión planteada en el título del capítulo únicamente en los casos en que la Administración realiza un acto defectuoso sin que esto comporte la nulidad de dicho acto.

En la parte II se trata de investigar cuándo son estos actos defectuosos, jurídicamente válidos. Para ello se examinan las dos posturas, en caso discordantes de la jurisprudencia y de la doctrina. La jurisprudencia piensa que el Tribunal debe decidir únicamente sobre la demanda, esto es, sobre la cuestión de fondo que plantea el particular al interponer el recurso, y que no debe entrarse, siendo el acto jurídicamente válido, en las cuestiones puramente procedimentales. La doctrina opina, por el contrario, que el Tribunal está obligado a examinar el procedimiento que la Administración ha seguido en la producción de los actos, además de la obligación lógica de decidir sobre el fondo.

Para llegar a una solución del problema se aborda en la parte III del artículo el examen de las diversas clases de acciones, dentro de la legislación alemana, de que puede usar el particular. Claro es que de todos modos el problema seguirá consistiendo en decidir cuándo el acto es jurídicamente válido. Por ello esta parte se encuentra integrada



casi en su totalidad por una serie de consideraciones sobre la forma en que influye el procedimiento en la validez jurídica de los actos.

En la IV y última parte se expone la tesis de que en el proceso contencioso no deben considerarse las faltas puramente de procedimiento en virtud del principio de economía procesal. Lo contrario conduciría, según el autor, a que el particular, ante una nueva decisión de la Administración, tuviera que recurrir a iniciar un nuevo proceso.

Septiembre 1962.

Núm. 18.

HAAS, D.: *Die öffentlichen Sachen*. (Las cosas públicas.) Págs. 653 a 658.

Resulta muy interesante el artículo que recensionamos por referirse a un tema tan práctico como el de saber, o al menos intentar averiguar, qué cosas están sometidas al dominio público. Para ello se parte de la legislación alemana, que impone la obligación de proceder a una clasificación o delimitación de cuáles sean las cosas públicas de tiempo en tiempo.

El autor reconoce la vaguedad e indeterminación de la expresión «cosa pública». Por tanto, es necesario adoptar un criterio en torno a la inclusión de las cosas en el concepto de cosas públicas. Haas utiliza el criterio del uso de tal forma que para él serán cosas públicas aquellas que estén afectadas a un uso público. De aquí se deduce que todas las cosas que de algún modo sean utilizadas para fines públicos entrarán en el régimen jurídico de las cosas públicas.

Tras proceder a una enumeración de aquellas cosas que deben considerarse como públicas dentro del ordenamiento jurídico alemán, advierte el autor que, en la investigación presente, no puede ser utilizado el concepto de «cosa» elaborado por el Derecho civil, ya que en el campo de nuestra disciplina este concepto tiene un valor nulo o muy escaso.

Se pasa después a realizar un examen del régimen jurídico de las cosas públicas. No vamos a entrar en el examen de todas y cada una de las cuestiones que se plantean en torno a este régimen jurídico; pero sí queremos resaltar las valiosas aportaciones del articulista en lo referente al régimen de adquisición de las cosas públicas, así como de la ocupación y propiedad de las mismas.

También es necesario mencionar el estudio que se hace de las normas en defensa de derecho de terceros.

Tras el examen de una serie de cuestiones diversas, entre las que es preciso destacar las referencias a la distinción entre cosa pública y propiedad pública, termina el artículo haciendo resaltar la necesidad de un desarrollo más amplio de la figura jurídica objeto de la investigación llevada a cabo.

Noviembre 1962.

Núm. 21.

SCHICK, W.: *Untergesetzliche Rechtsätze als Enteignungsnormen*. (Las normas reglamentarias como Derecho sobre la expropiación.) Págs. 774 a 778.

En este artículo, para un mejor planteamiento del problema que se examina, se parte del principio general que contiene la Ley fundamental de Bonn de 1949, según la cual nadie puede ser privado de su propiedad a no ser mediante Ley. Se trata, en definitiva, de uno de los preceptos recogidos más frecuentemente por las normas constitucionales.

Ahora bien, ¿puede llevarse a cabo la expropiación forzosa mediante disposiciones reglamentarias? Como se ve, se plantean aquí la serie de problemas derivados de la distinción entre leyes materiales y formales, punto éste que acarrea numerosas confusiones, tanto desde el punto de vista doctrinal como en la aplicación práctica de las normas. El autor realiza un ensayo de las posturas doctrinales en torno al tema dentro de la literatura jurídico-administrativa alemana. Naturalmente, la doctrina manifiesta una absoluta unanimidad en cuanto a la opinión de que debe rechazarse de antemano la posibilidad de expropiar mediante simples disposiciones reglamentarias.

Pero en la práctica las cosas suceden de muy diferente modo, al menos en Alemania. Esto justifica el estudio que realiza el autor en torno al tema. Se trata de exponer las principales dificultades que se plantean en la aplicación práctica del mandado constitucional. El artículo resulta interesante porque demuestra hasta qué punto el problema es universal. Las soluciones que se dan están en consonancia, naturalmente, con lo dispuesto por la legislación alemana.