

## VII. BIBLIOGRAFIA

CALVO DE ALCOCER (Ramón): *Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Síntesis de su evolución legislativa*. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1964, 104 págs.

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos nace a la vida legal con la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945. Desde entonces, ha seguido una interesante evolución, que el autor estudia minuciosamente, y que justifica por sí sola el especial atractivo que este organismo ha tenido y aún tiene, para nuestros administrativistas.

El presente trabajo sigue paso a paso tal evolución, esbozando los antecedentes del organismo y estudiando su finalidad, composición y atribuciones según el texto creador, y las disposiciones (texto articulado de la Ley de Régimen local, y Reglamentos de Organización y Funcionamiento, Contratación, Servicios y Población y Demarcación territorial de las Corporaciones locales) que lo desarrollaron, y que al hacerlo desarrollaron asimismo su competencia y funcionamiento. Recoge después los preceptos de la Ley del Suelo, que cercenaron gran parte de su competencia para atribuirlos a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, y los de la legislación reguladora de los Planes de Obras y Servicios de carácter

predominantemente local o provincial, encabezada por la Ley de 26 de diciembre de 1957, el Decreto de 13 de febrero de 1958 y la Orden de 29 de marzo del mismo año, que tan fundamentalmente variaron su organización y composición y que, asimismo, aumentaron su competencia; añadiendo, además, expresa referencia a las Comisiones de régimen especial, como las de Alava, Ceuta y Melilla, hasta arribar al Decreto de 10 de octubre de 1958 (Estatuto de Gobernadores), que marca una nueva orientación—dice el autor, aunque dicha orientación, como reconoce más adelante, fuera ya decididamente marcada por la Ley de 1957—, considerándola como órgano deliberante de colaboración inmediata con el Gobernador civil, para coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la Provincia realice la Administración central, sin perjuicio de aquellos otros objetivos que la legislación vigente ya le atribuía, y que debía sustituir a las Juntas, Comisiones y cualesquiera organismos colegiados de carácter estatal y ámbito provincial, salvo las Juntas Administrativas de Puertos, las de Detasas y aquellos otros organismos que el Gobierno exceptuase expresamente de la integración.

Observa el autor, cómo, con fecha 31 de diciembre de 1960, la legislación vigente no sólo estaba ya en parte afectada por disposicio-

nes posteriores al Decreto de Gobernadores, sino que resultaba dispersa y en gran parte prácticamente incumplida (por ejemplo, la integración pretendida), por lo que era forzoso dictar nuevas disposiciones que reordenasen la materia, obviando estos defectos; y como ello pretende realizarse por el Decreto de 8 de mayo de 1961, que reformó la organización de la Comisión, estableciendo en su seno las Comisiones delegadas de: Asuntos Económicos; Transportes y Comunicaciones; Acción cultural; Sanidad, y Asuntos Sociales (completadas en el Decreto de 21 de julio de 1960, que había ya estructurado la de Tráfico, en aplicación de la Ley de 30 de julio de 1959) y especifica sus respectivas competencias, amén de determinar, por fin, los organismos que quedaban integrados en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y de regular su funcionamiento.

Con ello se completa la evolución de las Comisiones estudiadas; pero el trabajo no termina aquí, pues el autor dedica un capítulo—el IX—a exponer los principales problemas que la regulación plantea y otro—el X—a apuntar posibles fórmulas de solución para ellos. Según el autor, actualmente las Comisiones son órganos técnico-políticos de la Administración central del Estado, con funciones múltiples, cuyas Comisiones delegadas (seis, con la de Tráfico, y no cinco, como pretende el Decreto de 1961) más que órganos de la misma son unidades administrativas distintas, cuya composición heterogénea y supernumerosa plantea graves dificultades respecto de su funcionamiento y organización burocrática, amén de sus excesivamente

amplias competencias. Asimismo, opina el autor que es discutible—y aplicado con escaso rigor—el criterio seguido para determinar los organismos que en las Comisiones deben integrarse y aquellos que deben permanecer independientes; y congruentemente con ello, indica las principales modificaciones que a su juicio debieran introducirse, mediante ley formal.

El trabajo—que termina con cita de la bibliografía consultada y de las disposiciones citadas en él—constituye un excelente resumen de la evolución y legislación vigente en materia de las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.

FUENTES (Narciso de): *Problemas de expropiación forzosa*. Conferencia pronunciada el 3-VI-1958 en la Academia Matritense del Notariado. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1962, 36 páginas, y *En torno al Urbanismo: Política del Suelo y Registro de la Propiedad*. Conferencia dada el 15-III-1963 en el Instituto de Estudios Jurídicos. Madrid, 1963, 60 págs.

Con muy poca diferencia en el tiempo, De Fuentes Sanchiz ha publicado el texto de dos de sus conferencias que, si bien por sus títulos acotan un campo jurídico vario, giran en torno a un común eje: la función social de la propiedad. Además, tratan de materias que se completan entre sí en la medida en que la expropiación forzosa es instrumento útil y adecuado para el mejor logro de una recta política urbanística.

El estilo vívido, propio del autor,

al reflejar fielmente su trato personal, hace agradable, cuando no amena, la lectura. Cualidades a las que se agrega la del tratamiento esquemático de las cuestiones, lo cual no empece una límpida fluidez literaria junto con la suficiente vitalidad que permite a los trabajos ser expresivo y certero retrato de la realidad jurídica. Ello es tanto más de elogiar al reunirse certeramente en el estilo claridad, concisión y profundidad, pues, pese al corto número de las páginas, se abordan las cuestiones en auténtica característica de micromonografía.

Ahora, aun a sabiendas que el análisis pecará de descarnada radiografía, no podemos sustraernos a la justa tentación de exponer su contenido y nos sentiríamos satisfechos si con ello logramos difundir la lectura de los trabajos; con ella, quien lo hiciere, quedará suficientemente premiado.

Esa función social de que hablábamos significa, en la expropiación forzosa—«Institución proteica, a la vez que patológica, de la propiedad»—, ampliación de banda en orden a su causa legitimadora de serla inicialmente en 1836 la utilidad pública y el común beneficio y luego, en 1931, la utilidad social, pasó a serla ahora en 1954 el interés social, expresión literaria ésta del concepto de la propiedad como función social. Con ello, la confusión que pudiera haberse dado en orden al sujeto legitimado no otro sino el Estado, la Provincia o el Municipio, por sí o a instancias del beneficiario pasa, dada la amplitud y vigor de la Ley, al interés social, a cuyo servicio se institucionaliza. El trabajo pone coto a esta perplejidad aduciendo el texto del artículo 71 de la Ley que exige la existen-

cia de una norma predeterminadora de esa función social y de un propietario que voluntariamente la incumpla.

Utilidad pública y justa indemnización, requisitos esenciales reconocidos como tales a escala universal por la «Declaración Internacional de los Derechos del Hombre» proclamada por las Naciones Unidas en 1948, tienen sus antecedentes históricos en textos de fecha muy anterior a los de la «Declaración de la Independencia de los Estados Unidos» o de los «Derechos del Hombre y del Ciudadano» de la Revolución francesa, como son nuestras Partidas alfonsíes, según las cuales la expropiación había de hacerse «a pro o amparamiento de todos», comprándose la cosa al dueño «de guisa que él finque pagado a bien vista de omes buenos».

Negado que la expropiación forzosa sea institución exclusiva del Derecho administrativo por participar de los caracteres del Derecho público y del privado, debe ser estudiada por éste, al que afecta. Y si como acto del primero provoca en el ámbito del segundo un traspaso dominical, ello significa para el beneficiario una adquisición *ex novo* con la *purga* que, como secuela, impone en la sucesión.

En la expropiación el «título» de la adquisición es el expediente y la ocupación, el «modo». La duda sobre cuál es el momento determinante para su consumación, antes del que el propietario pueda transmitir su titularidad y no después sin caer en el delito de estafa llamado antiguamente estelionato, queda resuelta claramente por un conjunto de normas que el autor con- jura, tan acertada como modestamente al dar sólo como provisiona-

les sus conclusiones, no siendo otro que el del otorgamiento del acta de ocupación definitiva.

Dejando de lado otras cuestiones que pueda plantear la Ley de 1954—frente a la que el Reglamento presenta un mayor orden y claridad desenvolviéndose más acertadamente dentro del campo de fricción como el Derecho privado—tales como son: *a*), la de la subsistencia del derecho anterior, no resuelta ni por el propio texto legal que mantiene una serie de expropiaciones especiales (como las derivadas de las leyes de Régimen local y del Suelo), ni por el Decreto de vigencias (con lo que se quebró el propósito unificador), y *b*), la de si la expropiación es sólo parte de la vigente Ley (que parece haber cuidado más de la responsabilidad civil); cabe considerar, por fundamentales, a la avenencia, las cargas y el derecho de reversión.

Previamente, y en orden a la legitimación pasiva, hace la exégesis de los preceptos legales y reglamentarios que, en fórmula barroca e imprecisa, tratan de determinar al propietario o titular, destaca la *contradictio in terminis* del artículo 4.º de la Ley.

En orden a la intervención en el expediente de los titulares de derechos reales, se analizan los casos en que procede la representación del titular por el Ministerio fiscal, cuya regulación tiene, inexplicablemente, los mismos defectos de técnica que en la Ley de 1879, probando el tono de descuido que, en materia civil, ofrece el texto vigente: el juego de tales casos ha de cuidarse para evitar que el expediente expropiatorio sea un fiasco o resulte incompatible con el Registro de la Propiedad. También considera el

trato especial que, ampliado considerablemente en la Ley actual, se da a los expropiados cuando tuvieren incompletas su capacidad o la facultad de disposición, con las garantías especiales para el pago, cuyos casos extiende aun más el texto reglamentario, y en cuya solución difiere el artículo 98 de la Ley del Suelo.

Respecto a la avenencia que se refiere a la adquisición en sí y al precio, de las clases que de ella hay en el Derecho francés, nuestra legislación sólo da pie a dos: *a*), cesión amigable previa, auténtico contrato civil, no administrativo, de compraventa, con la Administración como compradora, y *b*), la adhesión a la expropiación que supone avenencia respecto al precio. Su estudio supo el de la naturaleza del trámite, de cómo se ha de completar la capacidad y las facultades dispositivas de los expropiados, del recobro por éstos del bien, de cómo el acta de pago y ocupación será el título y, claro está, de que el justo precio queda fijado de modo definitivo. Esta parte, y es de lamentar, está mal perfilada y no presenta claramente las posibles diferencias entre ambos casos, tales como la de si se da o no una condición resolutoria e incluso una *condictio iuris*, ni los distintos matices que, según el momento del convenio, puede éste ofrecer; todo ello a la luz de las Sentencias de 30-I-23, 26-II-31, 9-VI-33, 21-VI-51, 13-XI-56, 25-V y 9-X-57, 24-X-60 y 10-V-61.

Como la *purga* ha de tener el más amplio sentido debe no sólo conocerse previamente la situación registral del inmueble, sino también utilizarse un medio adecuado a sus efectos, cual sería, en los procedimientos judicial sumario y ejecuti-

vo ordinario, la nota marginal al expedirse la certificación de dominio y cargas. Y ello para que si se inscriben actos de avenencia y subsisten las cargas no se pague un precio superior ni sus titulares vean disminuida la efectividad de sus derechos. Pero ¿cómo conocerlos para notificarles el procedimiento, si sus domicilios no figuran inscritos? Conviene, pues, dejar constancia de éstos en las hipotecas para evitar que a la aplicación del artículo 20 del Reglamento no se encuentren ausentes del expediente al publicarse los edictos. La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11-XII-1894 sentó en términos claros una recta doctrina no recogida; por el contrario, el artículo 62 del Reglamento utiliza una fórmula amplia e imprecisa. Del conjunto de los preceptos aplicables hay que construir la tramitación correcta, válida para el caso, tanto se produzca o no escritura de avenencia. Como en la práctica no hay una doctrina clara sobre cargas y gravámenes, y, además, se presenta una gama de ellas, tales como las afecciones por Utilidades, las de Plusvalía, del Impuesto de Derechos Reales, todo ello plantea una serie de problemas y que en definitiva exigirán el depósito del importe del derecho garantizado, cuando no de la totalidad del justiprecio.

El expropiado conserva un derecho de reversión que, si en un tiempo puede ser derecho de tanteo, hoy es más bien un derecho real de adquisición, una limitación legal, válida incluso contra tercero protegido, a modo de estigma para la finca en el comercio jurídico, respecto del cual cabe preguntarse si es compatible con la seguridad jurídi-

ca. Y esto tanto más que, una cosa es la expropiación clásica y otra la actual al servicio de la función social al suponer más que una transformación física, la jurídica. En la reversión, los terceros tienen derecho a ser oídos, y, por lo tanto, a ser citados, en el expediente, para oponerse. Otro problema es el de que si antes el plazo era de treinta años, hoy, al parecer, es de siete. Una buena medida será hacer constar en el Registro, mediante nota marginal, su extinción declarando haberse realizado el fin de la expropiación o la caducidad de la reversión.

En materia de urbanismo es más difícil determinar cuanto se refiere al recobro, ya que un cambio de anchura o de destino, ¿lo provocaría?; sí, verbigracia, en el caso de una zona verde que pasa a edificable. En todo caso, encaja en el artículo 52 de su Ley. En cuanto a la del Suelo, ésta lo recoge tanto en orden a espacios libres como a edificaciones, pudiendo estimarse aplicable, subsidiariamente, la legislación fiscal que regula cómo la Administración declara construidos los edificios a efectos tributarios. Que el urbanismo exige peculiaridades en orden a la expropiación es un hecho cierto que también ha destacado Romay Beccaria en el número 38 de la *Revista de Administración Pública*, y entre ellas figura la quiebra del derecho de reversión estudiada por González Berenguer en el número 41 de la misma desde el punto de vista teleológico de la construcción de viviendas como tarea básica de todo quehacer urbanístico.

Aparte de apuntar las especialidades de expropiación de fincas usufructuadas y censadas, así como

los problemas de determinación del «justo precio» y del título inscribible, cabe referirse con más extensión a la expropiación parcial: de parte de una finca o de determinadas facultades dominicales. El que la Ley baja de tono dentro del campo del Derecho privado, lo demuestra al referirse entre las segundas a la permuta o al censo, a menos que se refiera a una extraña figura de censo administrativo. Un interesante problema es el de expropiación parcial de finca hipotecada, especialmente en cuanto significa división de la carga que de no ser consentida por su titular supone la expropiación total del crédito.

Cierto que muchas, y de las más importantes observaciones expuestas, se han corregido de conformidad con ellas, antes de publicada la conferencia, en el nuevo texto del entero artículo 32 de la Ley Hipotecaria. Esto no desmerece, sin embargo, la exposición recensada en la medida que refleja la Ley de expropiación forzosa al tiempo de su promulgación.

La visión de la propiedad como derecho subjetivo privado con función social viene a determinar, arrumbada la vieja concepción absoluta y quirritaria del dominio, el fiel de la balanza entre dos concepciones antagónicas: «la propiedad es un robo» y «la propiedad, derecho sagrado e inviolable». Pero, claro es, toda vez que el Derecho es para el hombre y para las sociedades humanas, y no viceversa, conviene considerar todo ello desde las perspectivas de una nueva disciplina, vieja como la humanidad: el Urbanismo, cuyas dimensiones en el tiempo y en el espacio son universales. Ya Aristóteles, en su *Poética*, señalaba normas para la me-

yor ordenación de las ciudades. Y hoy, el mundo entero está preparado para un intervencionismo que logre hacer la vida más grata en cada momento y lugar, a cuyo servicio pone toda una política del suelo que aplique y desarrolle los principios del Urbanismo. Pero esa ciencia y esa política no pueden quedar en mera especulación teórica: dirigidas por y para el hombre, ser sociable, han de tener cauce práctico adecuado. En consecuencia, han de ser disciplinadas y estructuradas jurídicamente. De ahí esta nueva rama del Derecho: el Derecho urbanístico que, en realidad, más que poseer sustantividad propia, es un soplo, un recto sentir, que anima a nuestro viejo y añoso Derecho para que, una vez más, sirva a las necesidades humanas.

Por eso, el autor, que ha querido dar un a modo de epitome, de la Ley del Suelo *ad usum privatum* de los Registradores de la Propiedad, aunque de utilidad para cuantos, que son muchos, se mueven dentro del campo urbanístico, divide su no muy extenso trabajo, aunque sí muy denso y macizo, en dos partes. Ante todo la formada por los nueve primeros epígrafes, bien sustanciada, para plantear y centrar el fenómeno urbanístico, dentro del cual enmarca al Registro de la Propiedad como cauce e instrumento para la efectividad de la Ley del Suelo.

Aquí subraya la universalidad del fenómeno urbanístico, al considerar algunas de sus causas y manifestaciones: la exposición demográfica, la especialización en el trabajo, la transformación del suelo agrícola en urbano, la creación de nuevas ciudades y la expansión de las existentes. A la vez estudia otro de sus

fenómenos actuales: el general intervencionismo, propio y común ya de todos los países.

Es curioso que la polémica en torno al intervencionismo haya respetado a la política urbanística que se ha potenciado en una auténtica «Política de la Sociedad» (y cabe recordar, con el autor, la glosa de un filósofo español a las palabras de Goethe a Napoleón sobre que «hoy el destino es la Política», en el sentido de que esto es lo que hay que aceptar, quiérase o no) frente a los problemas que plantea el tráfico; las necesidades de viviendas; las costumbres de ella derivadas; la defensa y coordinación de espacios libres, zonas verdes, suelo agrícola y del paisaje. En una palabra, para lograr una recta armonía entre el medio ambiente natural y el creado por el hombre. Ahora bien, en la tarea, procede, de una parte, defender la propiedad privada y, de otra, a la vez, impedir la especulación y que la renovación urbana sea instrumento de colectivización.

Problema muy especial y difícil de resolver en toda su justicia, que exige un auténtico juicio salomónico, es el de la especulación, especialmente cuando el propietario obtiene un beneficio de «plusvalía» derivado, no de su propio esfuerzo, sino del de la colectividad. Muchos han sido los matices de las normas que han tratado de lograrla, llegándose a posiciones extremas con la legislación laborista inglesa, fracasadas y revocadas en gran medida por los conservadores, y aun más allá con el estudio de los tecnócratas de aquel partido en 1961. En nuestro país se ha procurado conservar el fiel de la balanza con los índices de valoración y hay arbitrados remedios fiscales, tales como los arbitrios

no fiscales por edificación deficiente, altura insuficiente y sobre solares sin edificar que buscan el espolio de la edificación, y, por otra parte, las contribuciones especiales y el canon de urbanización. Este sistema es un medio hábil, pero, por elemental que parezca, ha de ser sabiamente administrado dado lo difícil de su uso.

Todo ello lleva de la mano a dos cuestiones fundamentales: las de las actuaciones tácticas y estratégicas al servicio de la política del suelo a través de sus recursos jurídicos. Pertenecen a la táctica: el principio de subsidiaridad, la creación de un patrimonio del suelo que sirva de regulador para el mercado de solares a través de los planes y programas de actuación y la creación de nuevos núcleos. En orden a la estrategia cabe señalar: la divulgación de la legislación urbanística y fiscal, el fomento de la iniciativa privada, la aplicación de los beneficios fiscales, la adecuada utilización en forma, tiempo y lugar oportunos de la expropiación forzosa, arma por lo demás tan útil como delicada, verbi-gracia, mediante los polígonos de expropiación, los sistemas de actuación en general, el asociar los vecinos a la urbanización, las entidades urbanísticas, los auxilios, especialmente técnicos, a las Corporaciones locales, las Gerencias de urbanismo, etc.

Si todo lo dicho se proyecta sobre el Registro de la Propiedad, institución que si en su día sirvió para proteger al propietario hoy por igual sirve al interés público que al privado, aun cuando sea indudable que procede realizar reajustes que permitan hacer frente tanto a los nuevos problemas como a los futuros. Para ello, ante todo, hay que

ser realista en drástica sinceridad; ha de buscarse auténtica correlación entre lo fáctico y las *tabulae*, logrando un verdadero catastro, para lo cual puede y debe ser elemento eficaz la «cédula urbanística»; el fisco debe convencerse que no ha de ahogar la contratación y que un poco, y aun un mucho, de generosidad permitiría obtener un reflejo real en el Registro cual en espejo, y también lograr la adecuación de la hipoteca, dándole la flexibilidad y simplificando su ejecución, a las necesidades actuales: merece, como decían los Quintero en *Malvaloca*, que la fundieran de nuevo, como se funden las campanas.

Y aquí, en esta segunda parte, se encuadra lo fundamental, aunque quizá no lo más sustancioso del trabajo, imposible de resumir dado lo compendiado de la parte que se refiere a la mecánica registral en orden al urbanismo. Hay una regla general: todo acto o acuerdo urbanístico es inscribible *lato sensu* en el Registro de la Propiedad. A tales efectos existe una unidad fáctica: la parcela, concepto que se conecta con el de parcela mínima, jugando de denominador común de todas las actuaciones urbanísticas.

De un lado las que pudiéramos calificar de normales: parcelaciones y reparcelaciones, calificadas, éstas, de pieza fundamental. Respecto de ambas no hay que olvidar que se trata de operaciones sujetas a previa licencia y que pueden, hechas anárquicamente por particulares, barrer toda una política del suelo, creando con las urbanizaciones clandestinas toda una serie de barrios seudourbanos. De ahí la profunda responsabilidad de Notarios y Registradores.

De otro lado, las anormales: an-

te todo los usos y obras justificadas de carácter provisional, construcciones toleradas en precario, en tanto el terreno que afectan no sea utilizado de acuerdo con su destino urbanístico, respecto de las que el asiento registral actúa a guisa de farol encarnado o timbre de alarma; las construcciones, especialmente rústicas e industriales, sobre suelo no solar; y el aprovechamiento en usos provisionales de la «reserva urbana» que, aunque presupone un plan de ordenación, no es aún suelo urbano. Cada una de las dos últimas pueden ser consideradas tipológicamente como de transición, cada vez más acentuada, hacia las normales.

Especial mención, aunque sólo sea de pasada, exige el derecho de superficie, cuyo tratamiento urbanístico significa el robustecimiento de tal institución, instrumento sumamente idóneo para evitar la especulación, facilitar la construcción y ejecutar las urbanizaciones.

Las servidumbres, finalmente, son objeto de un amplio análisis arrancando de la excepción del Reglamento hipotecario en orden a no inscripción de las legales que tengan por objeto la utilidad pública o comunal y contradicha por la Ley del Suelo que declara inscribibles las urbanísticas. Contradicción que ha de resolverse, vistas además las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26-X-1938 y 27-X-1947, en sentido favorable a la incorporación tabular. Entre ellas figuran las de *non aedificandi* y las de *altius non tollendi*, respecto de las que concreta a favor de quién ha de hacerse la inscripción y las drásticas consecuencias que se pueden derivar, especialmente para la prime-



ra, de no estimarlas inscribibles. A ellas cabe equiparar los «Estatutos de limitaciones» que plantean un sinnúmero de cuestiones. No deja de referirse también al derecho de reversión que, en orden a las expropiaciones urbanísticas, mantiene el plazo de treinta años, distinto del actual en la Ley de expropiación forzosa; instituto, éste, que ha de aplicarse frente a las servidumbres privadas contrarias a planes de ordenación. Un importante problema es el planteado por los preceptos de la Ley del Suelo y la de Régimen local que dan diez años de vigencia, frente a los particulares, a los planes, transcurridos los cuales recobran aquéllos el libre ejercicio de sus facultades.

JUAN GARCÍA ROLLÁN.

GUAITA (Aurelio): *Derecho administrativo especial*, tomo III, Ed. Librería General de Zaragoza, año 1964, 297 págs.

Con una cuidada sistematización y clara exposición nos da a conocer el profesor Guaita la Administración económica. Aunque con el volumen III pensaba el autor finalizar la parte especial de su obra de Derecho administrativo, sin embargo, es lo cierto que la complejidad, extensión y creciente importancia de la Administración económica impiden «encerrarla» en un solo volumen de proporciones análogas a los anteriores: por eso—sigue diciendo el autor—seguirán a éste otros dos volúmenes, de los que el IV comprenderá, en principio, lo relativo a industria, comercio, abastecimientos y transportes, mientras que el V será destinado al Derecho

de las aguas, al forestal y al minero.

El capítulo primero de la obra que nos ocupa versa sobre introducción general y organización de la Administración económica. Se estudia el impacto de la actividad económica del Estado en el Derecho administrativo, las causas de la expansión de la Administración económica, los principios fundamentales del Derecho español en materia económica, y las directrices actuales del Derecho español en materia económica, refiriéndose al Plan de Desarrollo Económico con todos sus antecedentes y secuelas de coordinación, programación, financiación y planes de inversiones, planes regionales, etc.

Pasa después el autor a examinar detenidamente los órganos administrativos a los que se atribuyen competencias en materia económica. Así analiza el Consejo de Ministros, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, la Presidencia del Gobierno, el Consejo de Economía Nacional, la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, la Oficina de Coordinación y Programación Económica, el Instituto Nacional de Estadística y las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Después de referirse el autor a los órganos, estudia la actividad económica de la Administración. En primer lugar, analiza la actividad industrial del Estado; detenidamente examina las nacionalizaciones: acepciones, alcance, clases, causas y formas de nacionalizar.

Posteriormente, y con minuciosidad, se refiere a la municipalización de servicios; expone los criterios doctrinales en torno a este concepto, así como el criterio seguido por la Ley de Régimen local; alude a las

clases de municipalización, a los trámites a seguir en un expediente de municipalización, para finalizar refiriéndose a los efectos y extinción de las municipalizaciones.

En el tercer epígrafe del capítulo segundo examina las empresas públicas, y en concreto las empresas nacionales y las sociedades municipales y provinciales.

El capítulo tercero de esta obra versa sobre «Moneda y Crédito». Estudia la ordenación crediticia y bancaria española y concretamente los nuevos bancos oficiales, para pasar después a referirse a la banca privada. Finaliza este capítulo con un estudio sobre los seguros de crédito.

El capítulo cuarto de la obra que recensionamos, sin duda el más extenso, trata en distintos epígrafes de la agricultura y el Derecho agrario, de la reforma agraria, de las expropiaciones en materia agraria, así como de la ganadería y caza. Con detalle y brevedad examina cada una de las instituciones relacionadas en España con el Ministerio de Agricultura. Particularmente a nosotros nos hubiera gustado que al hablar de los pósitos, hubiera hecho alusión a las recientes sentencias del Tribunal Supremo en contra de su supresión y el criterio de este Alto Tribunal de mantener una institución que sólo causa molestias en gran parte de los Municipios que fundaron estos pósitos.

El tercer tomo de esta interesante obra sobre *Derecho administrativo especial* del profesor Guaita es didáctico, de lectura agradable, de clara exposición, de contenido preciso y de un indudable interés teórico y práctico. No dudamos en recomendar esta obra a nuestros

lectores, pues también para ellos tiene interés por analizar con detalle materias concretas de Derecho municipal, como es el caso, por ejemplo, de las municipalizaciones, que son estudiadas con minuciosidad.

FRANCISCO LOBATO.

ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA: *Comentarios en torno a la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre circulación de vehículos de motor*. Valencia, 1963.

El Ilustre Colegio de Abogados de Valencia ha publicado las ponencias y coloquios subsiguientes, que tuvieron lugar en el seno de su Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, bajo la dirección de la Sección de Práctica Jurídica, en torno a la Ley de 24 de diciembre de 1962 sobre circulación de vehículos de motor.

Los ponentes y ponencias fueron los siguientes: Don Jacinto Rodríguez-Guisado, «La ordenación del tráfico»; don Joaquín Llobell, «El ordenamiento penal»; don Gonzalo de la Concha, «El proceso penal»; don Ramón Fragues, «El ordenamiento civil»; don Daniel Ferrer, «Ordenación procesal civil»; don Manuel Jordán, «La investigación de accidentes»; don Alejo Argente, «Consideraciones médico-legales sobre el factor alcohólico en los accidentes de tráfico».

Como se puede apreciar fueron estudiados todos los aspectos de la nueva ordenación de la circulación de vehículos de motor.

Nos importa subrayar, por la especialidad de esta REVISTA, la ponencia primera sobre «La ordenación del tráfico». El señor Rodri-

guez-Guisado, Jefe provincial de Tráfico de Valencia, puso de relieve la influencia de la civilización sobre el tráfico hasta convertirlo en problema. Describió la composición y funcionamiento de los organismos creados para resolver este problema, la Jefatura Central de Tráfico, sus Jefaturas provinciales y las Comisiones provinciales de Tráfico, y se ocupó de las medidas adoptadas por la Jefatura en relación con el tráfico urbano, punto que interesa primordialmente a las autoridades municipales.

Finalmente, el ponente expuso los esfuerzos realizados con el propósito de mejorar el nivel de conocimientos en materia de tráfico (Curso de información para Jefes de Policías municipales, en colaboración con el Instituto de Estudios de Administración Local; cursos en las Jefaturas provinciales para Jefes de Policías municipales de poblaciones en los que el tráfico presenta mayores dificultades; Congreso de Derecho Internacional de Circulación; divulgación escolar, parques infantiles de Tráfico).

En el coloquio que siguió a la ponencia se ocuparon los asistentes del interesante problema de la coordinación de funciones entre Jefatura de Tráfico, Ayuntamientos y Jefaturas de Obras Públicas.

En la actualidad, el tráfico es verdaderamente, como destacaron los especialistas que intervinieron en el laudable ciclo de estudios organizado por la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, un tema de interés general. Por esto deben ser agradecidos todos los esfuerzos encaminados a estudiarle y a resolver las múltiples cuestiones que suscita.

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

MORAL (José María del): *El ayer y el mañana del regionalismo*. Madrid, 1963.

Cuando el profesor Del Moral abordó—haciéndolo en el ámbito público quizá por primera vez en los últimos veinticinco años—el problema de la estructura regional de España, en su memorable intervención en los Cursos de Peñíscola, en el verano de 1962, el profesor Garrido Falla le objetó que no quedaba claro si el ponente se había referido a la región económica o a la región histórica. El ponente respondió que se refería a ambas cosas. Una prueba de que el tema es igualmente actual tanto referido a uno como a otro aspecto del regionalismo, es el presente libro, que recoge una conferencia dada por su autor en el Ateneo de Madrid un año más tarde. El libro es una prueba también de la lucidez, la fidelidad, la documentación y el cariño con que el profesor Del Moral está tratando uno de los puntos menos fáciles de tratar, pero más imprescindibles de dejar bien claros para quienes amamos a España, y vemos como absolutamente irrevocable su unidad, entendida no como arqueología, sino como operante futuro.

Debemos distinguir con Del Moral un problema peculiar de España, y de algún otro país europeo; de un problema absolutamente universal. El primero es el problema regional histórico, es la coexistencia dentro de las comunes fronteras del Estado, de diversas realidades culturales. El segundo es el problema regional técnico-administrativo, resultante de la evidencia de que la moderna intervención pública en la vida de los administrados no es eficaz si no se lleva a cabo en las es-

feras que lo exijan, a un nivel intermedio entre el del Estado y el de la Provincia, nivel que llamamos región, y que unas veces coincide con la región histórica y otras no.

En el primer aspecto las ideas de Del Moral, muy en la línea del pensamiento clásico español—es decir, regionalistas—constituyen un poner sobre el tapete la cuestión del supremo bien común de los españoles: nuestra unidad; resolviéndolo en el único sentido posible y deseable: el de mantenerla a toda costa, sabiendo—y el que no piense así es que no conoce el problema—que el único modo eficaz de acabar con los desviacionismos, que tan caros nos han costado, no es otro que un inteligente regionalismo. Cree Del Moral que ha llegado el momento para la nave de España, de esta nueva singladura. Probablemente es cierto, como ha sostenido García de Enterría, que el proceso uniformizador decimonónico—coronando una labor de siglos—fue necesario en nuestra Patria. Precisamente, porque esa obra está coronada, ha llegado el momento de hablar de nuevo de los pueblos peninsulares, sin peligro—si se obra con inteligencia y corazón no hay peligro alguno—para la unidad inabdicable de España.

En el segundo aspecto, parece que también el momento es propicio para replantear el tema de las regiones. El fracasado ensayo del régimen de Vichy en Francia, acaba de tomar de nuevo cuerpo en un Decreto de 22 de marzo último. Italia tiene en marcha una experiencia regionalista desde 1948. Y nada digamos del sistema alemán de *länder*. Todo ello es prueba de que la prestación y el control de ciertos servicios públicos—precisa-

mente los más importantes—necesita el nivel regional. En España, además de la voz de Del Moral, contamos con los estudios de Martín Lobo, y, por último, con la Ley del Plan de Desarrollo, que como es sabido, atiende el aspecto regionalizado de este desarrollo. Pero los antecedentes españoles son de más solera. Además del ensayo de Ovando en la América recién descubierta, y que, naturalmente, no es una regionalización en el sentido actual, aunque sí un curioso antecedente, contamos con las confederaciones hidrográficas, que aunque posteriores a la primera norma francesa para el valle del Ródano, son muy anteriores a la creación de la Compañía del Ródano, en la propia Francia, y a la Corporación del Valle del Tennessee en Norteamérica, ambas de 1933. También, pues, en este segundo aspecto, encontramos planteado y resuelto el problema en nuestro suelo.

Una y otra tendencia pueden coincidir (en el caso de Galicia, esto es clarísimo; no tan claro en el de Cataluña, y menos claro en el del País Vasco). Y esta coincidencia ha de ser tratada consecuentemente, habida cuenta, desde luego, que en el primer aspecto estamos ante un problema cultural, y en el segundo, ante un problema de prestación adecuada de servicios. Pero en uno y otro caso estamos sirviendo a España y a los españoles. No hay, por consiguiente, posibilidad alguna de que la actuación en uno y otro terreno se interfiera. Y como Del Moral sostiene, el resultado será una España más ella misma, a medida que la despojemos de la vestidura jacobina, que tan incómoda resulta.

El trabajo de Del Moral, que es-

peramos se vea seguido de otros del propio autor en la misma línea, que con tanto acierto cultiva, es un ejemplo elocuente de cómo se trabaja cuando preocupan las cosas de España.

J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER.

PERA VERDAGUER (Francisco): *Expropiación forzosa*. Colec. Nereo. Barcelona, 1963.

Varios son los libros escritos para comentar la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y el Reglamento para su aplicación de 26 de abril de 1957. El que aquí recensamos ofrece un indudable interés práctico. Después de sistematizar el preámbulo de la Ley, pasa a referirse a los «principios generales»; expone el autor después de cada artículo de la Ley una síntesis doctrinal, legal y jurisprudencial de la materia sobre la que versa dicha Ley.

Posteriormente analiza el texto de la Ley referente al procedimiento general de expropiación y a los procedimientos especiales. En capítulos sucesivos nos da a conocer las distintas formas de expropiaciones especiales.

De manera similar se refiere el autor al texto articulado del Reglamento promulgado para aplicación de la Ley de Expropiación forzosa. Es difícil referirse a aspectos concretos de este Reglamento. Creemos que tanto los comentarios a la Ley como al Reglamento están llenos de acierto y guiados por un indudable carácter práctico, debido a la experiencia del autor como Presidente de la Audiencia Provincial de Tarragona. De nuestros lectores es sabido que el artículo 32 de la ac-

tual Ley de Expropiación forzosa asigna la Presidencia del Jurado Provincial de Expropiación a un Magistrado que designe el Presidente de la Audiencia. Es, por consiguiente, lógico el indudable interés que este libro ofrece, porque si a los conocimientos teóricos añadimos la experiencia que en este campo posee el autor, veremos que el libro objeto de esta recensión interesa a los profesionales del Derecho, pero también a los Ayuntamientos, ya que muchos de ellos tendrán necesidad de acudir a la expropiación para el desarrollo armónico de las ciudades que dirigen o para constituir un patrimonio municipal adecuado, o bien como medio auxiliar de las empresas municipales o de aquellas en que los Ayuntamientos tienen intereses propios.

Son hoy en día muchos los libros que se escriben, pero nos hallamos ante uno que bien merece la pena de alabar. Destaca, por una parte, su presentación; en letras de distinto tipo se exponen las diversas posturas doctrinales, la jurisprudencia, el texto del articulado y los comentarios legislativos a cada artículo; además los márgenes aparecen con palabras alusivas al contenido del párrafo, lo que en un momento dado ayuda extraordinariamente a saber el contenido de ese epígrafe o párrafo. Por otra parte, es de mencionar el índice alfabético que se halla al final de la obra; con este índice fácilmente se puede localizar cualquier cuestión tratada en la Ley o Reglamento de Expropiación forzosa.

La obra termina con un índice de las materias tratadas.

Por la presentación y el esmero con que el autor trata de esta mate-

ria no dudamos en recomendar esta obra que recensionamos. Su interés es manifiesto para todos nuestros lectores y es, sin duda, el libro que más interesa a la generalidad de nuestros suscritores por la claridad que posee y por el indudable criterio práctico que ha presidido la mente del autor al comentar la Ley y el Reglamento vigentes de Expropiación forzosa.

FRANCISCO LOBATO.

BLOCH (Roger) y LEFÈVRE (Jacqueline): *La fonction publique internationale et européenne*. L. G. D. J. París, 1963, 219 páginas.

El libro de Bloch y Lefèvre se ocupa de un tema polémico, como es el de la función pública internacional, y lo trata de una manera tradicional en la doctrina francesa, de modo sistemático y ordenado. Ello supone una gran ayuda para aquel que se sienta llamado a investigar en este terreno tan discutido y discutible de la función pública internacional.

La obra que comentamos está dividida en dos partes. La primera de carácter introductorio y la segunda de carácter práctico y más concreto, referido a las regulaciones positivas de las carreras administrativas en los organismos internacionales y en las organizaciones europeas.

En la primera parte los autores estudian los principios jurídicos que regulan la función pública internacional. Dichos principios, provienen, y ello es lógico, del campo del Derecho administrativo. Hay que partir, en primer lugar, de un concepto de funcionario público, y

dicho concepto donde lo encontramos más elaborado, es precisamente en las disciplinas del Derecho público. El Tribunal Internacional de Justicia de La Haya da una definición de agente internacional, de la que parten los autores en el análisis emprendido; dicho Tribunal afirma que «agente internacional es aquel funcionario, remunerado o no, empleado con carácter temporal o permanente, y que ha sido encargado por un órgano de la organización internacional de que se trata, para ejercer o colaborar en el ejercicio de algunas de las funciones de dicha organización». En resumen, es agente internacional toda persona por medio de la cual la organización actúa.

Y este concepto es, a su vez, diferenciable del de funcionario internacional, ya que el concepto «funcionario público internacional» implica necesariamente: 1.º, la existencia de un empleo público; es decir, de un empleo reconocido como tal y que cuenta con una consignación presupuestaria; 2.º, un nombramiento regular verificado por la autoridad internacional o supranacional que tienen encomendada la facultad de emanar tales actos administrativos. Con ello, en definitiva, se llega a la conclusión de que no todo agente internacional es funcionario público e inversamente, que todo funcionario internacional es un agente internacional.

En definitiva, los autores se inclinan por la utilización del término agente internacional, porque en él, de modo genérico, se comprenden todas las categorías del personal internacional: funcionarios internacionales propiamente dichos, agentes temporales, agentes contratados, empleados sujetos a una normativa

local, colaboradores ocasionales, etcétera.

A continuación se ocupan los autores del análisis de la naturaleza del vínculo que liga al funcionario con la organización administrativa internacional, llegando con esto a la conclusión de que es cada día más notable la tendencia a la equiparación entre funcionario público internacional y funcionario público nacional.

Respecto a la estabilización en el empleo, gran problema de fondo en la función pública internacional, la evolución reciente nos muestra cómo se está produciendo una modificación en la naturaleza jurídica de la función y la tendencia a una mayor estabilidad en el empleo; los ejemplos en este sentido son numerosos. En el capítulo II de esta segunda parte, se estudian los problemas referentes al contenido de la relación funcional, siguiendo la doctrina que pudiéramos llamar clásica, y distinguiendo entre obligaciones del funcionario y derechos del mismo. Merecen especial atención, dentro de las primeras, las de lealtad a la organización, las incompatibilidades y la responsabilidad, y respecto a los segundos, aparte los derechos clásicos, la novedad y la especial problemática del denominado derecho de asociación (que incluso en la esfera nacional hoy día no se halla plenamente admitido).

Pero, sin duda alguna, el problema crucial es el problema de la independencia del funcionario internacional. Y para que esta independencia esté garantizada, es preciso, de una parte, que los Gobiernos nacionales no intervengan para nada en la elección de los funcionarios, y de otra, que las propias organizaciones, no soliciten la ayuda de

los Gobiernos para juzgar acerca de la integridad de los agentes.

El capítulo III se ocupa de los privilegios de la inmunidad que la función pública internacional pretende alcanzar. Notemos que en el campo de las pretensiones, el problema es complejo y se trata de resolver generalmente con una aproximación relativa, por analogía, analogía muy destacada, con la función diplomática o de representación.

En el capítulo IV se recogen las garantías administrativas y jurisprudenciales que la Administración pública internacional comporta.

La segunda parte de la obra que comentamos, se preocupa de problemas concretos, en la doble perspectiva de lo internacional y lo europeo. Analiza el aspecto funcional de la asociación y la cooperación internacional. Estudia una serie de reglas comunes de principios generales sobre reclutamiento, carreras administrativas y remuneraciones, en la mayor parte de las organizaciones internacionales que gozan de una vida propia e independiente.

Los procedimientos de selección en la organización de las Naciones Unidas, y los matices que tales procedimientos adoptan en las denominadas instituciones u organismos especializados. Especialmente se ocupa de dos experiencias europeas, a saber: la tentativa realizada por la Comunidad Europea de Defensa, que solamente quedó en proyecto porque prácticamente la C. D. E. jamás ha existido como tal organismo internacional, pero, sin embargo, con el proyecto de la creación se elaboró un Estatuto de funcionarios públicos que tiene indudable interés.

Junto a la tentativa anterior se da cuenta también en la obra de

una realización: la canalización del río Mosela. La Compañía Internacional de Mosela que tiene su domicilio en Trèves no es más que una ciudad comercial de responsabilidad limitada; sin embargo, esta ciudad ha sido definida por las normas de la Convención internacional que la regulan. Ello ha originado la elaboración de normas específicas, a las que voluntariamente pueden acogerse los funcionarios que en esta ciudad prestan sus servicios.

Por último, en los capítulos VIII al X, se estudian los procedimientos concretos de selección o reclutamiento en las restantes organizaciones occidentales, y en el supuesto especial de las comunidades europeas. El problema de la remuneración es también el caballo de batalla de la función pública internacional, de la misma manera que es punto muy controvertido, en el campo de la función pública nacional. Un principio general rige esta materia: la adaptación de la remuneración al coste de vida. Se ofrecen muestras comparativas y datos estadísticos en abundancia, que permiten tener una idea aproximada del estado de la cuestión en lo internacional al comprobar la opinión de los autores sobre dicho aspecto.

La obra se completa con una serie de apéndices en los que figuran los baremos de remuneraciones de las distintas organizaciones internacionales europeas y una relación eminentemente práctica de la nomenclatura de las organizaciones internacionales con carácter intergubernamental que viene a iluminar el caos de siglas existente en este campo. Por último, se acompaña de una bibliografía sumaria sobre el

tema de la función pública internacional.

ANTONIO DE JUAN ABAD.

WILKIN (R.): *Dictionnaire du Droit public*. Bruselas, 1963, 419 páginas.

El diccionario que recensamos se debe a la pluma de un especialista en Derecho administrativo, director del Servicio de lo Contencioso de la villa de Lieja y profesor de su Escuela de Altos Estudios.

Se trata de un diccionario de Derecho público en donde el autor expone documentadamente el significado, legislación y comentarios que estima adecuados con respecto a las palabras de uso corriente en el Derecho público belga. Ya en el prólogo el autor trata de explicar que no se trata de hacer un código más o un tratado de Derecho público; en esta obra se citan las leyes, pero será preciso ir a los códigos para ver su contenido; en muchas ocasiones el autor se limita a hacer unas referencias e indicar los textos legales o doctrinales más interesantes sobre la materia o la voz que explica.

En su diccionario el autor presenta las materias por orden alfabético. En algunos casos este objetivo no es posible, ya que existen palabras genéricas que por tener una acepción global imponen por definición el recurso a la síntesis. Así ha sucedido según dice el mismo autor en las siguientes palabras: actos públicos, competencia, finanzas públicas, libertad, poderes y social.

Otras palabras precisan una ramificación en el desarrollo de su



contenido. Así, por ejemplo, nos indica el autor que arte de curar debe, necesariamente, contener la exposición de palabras tales como las siguientes: médico, farmacéutico, enfermero; pero, a su vez, el autor remite al lector a las palabras cuya exposición busca.

Realmente poco podemos decir del contenido de este manual, ya que se trata de exponer sintéticamente el contenido y conceptos en torno a determinadas palabras usuales en Derecho público.

De la somera lectura de este diccionario sacamos la impresión de su extraordinaria calidad. Las palabras que se estudian en el mismo son analizadas detalladamente y de una manera exhaustiva. Es ésta una obra que se hace imprescindible para aquellos especialistas del Derecho público y para los cultivadores del Derecho comparado.

Detalladamente se van exponiendo cada una de las palabras que en Derecho público tienen uso en el Derecho belga y en epígrafes sucesivos dentro de cada palabra se analizan la definición, contenido y efectos que esa palabra lleva consigo.

Es ésta una obra que dentro de su género merece figurar entre las de primera línea, ya que su presentación es extraordinaria y su contenido está a la altura de los mejores diccionarios de Derecho público extranjero.

De desear sería que en nuestra Nación se hiciera algo similar a esto, pues se nota esta laguna y creemos tendría una gran aceptación. Conocemos de forma extensiva la *Enciclopedia Juridica Seix*, pero a nuestro modo de ver falta un diccionario de Derecho público, concreto y limitado, que pueda servir tanto para los estudiantes como pa-

ra los profesionales del Derecho público español.

Es de esperar que a la vista de manuales como el que se recensionna, nuestros cultivadores del Derecho público piensen en hacer algo similar en nuestro país, que, sin duda, servirá para enriquecer nuestra ciencia y de manual práctico para quienes dedican sus afanes a cultivar el Derecho público español.

FRANCISCO LOBATO.

STANCANELLI (Giuseppe): *I consorzi nel Diritto amministrativo*. Giuffrè. Milán, 1963, 321 págs.

El Derecho administrativo italiano suele acudir a formas consorciales para resolver la mayor parte de los problemas de cooperación, tanto en la Administración estatal e institucional como en la local: los pequeños Municipios forman así un consorcio cuando utilizan un secretario o un médico común o cuando encomiendan la dirección técnica de sus montes a un mismo ingeniero. Si a esto añadimos la enorme posibilidad de consorcios que pueden tener lugar entre los entes administrativos y los particulares, se comprenderá la importancia que tiene en Italia esta figura y el interés doctrinal que siempre ha despertado y que ha producido un impresionante aparato bibliográfico.

En estas condiciones no es nada fácil escribir un nuevo libro sobre un tema tan manido; pero creemos que Stancanelli ha sabido dar al suyo, si no una factura completamente original, una perspectiva que le hace no sólo interesante, sino, además, muy útil.

La obra se divide en dos partes.

En la primera se estudia el tipo consorcial genérico y consta de dos capítulos: en el primero se hace una teoría general y en el segundo se estudian las figuras consorciales impropias. La segunda parte se titula «Los consorcios administrativos» y consta de los siguientes capítulos: primero, «Calificación, fuentes de autonomía y actos constitutivos»; segundo, «Organos y controles»; tercero, «Patrimonio y medios financieros», y cuarto, «Los consorcios como sujeto pasivo de imposición».

El capítulo más interesante es, desde luego, el primero de la primera parte, en el que con gran minuciosidad (95 páginas) se construye una teoría general sobre la institución. Lo que no es nada sencillo—sin perjuicio de la literatura ya existente—si se tiene en cuenta la pluralidad de fórmulas consorciales a que se aludía arriba. El autor empieza por distinguir estas figuras de otras afines, cuyas fronteras son muy imprecisas: fusión, concentración y agrupación de entes, asociaciones, sociedad y comunidad, para terminar aislando «una figura subjetiva caracterizada por la sustitución de una pluralidad de sujetos en el desenvolvimiento de una determinada actividad de interés común».

A partir de este momento, una vez que el autor se puede desembarazar de estas enojosas, pero inevitables cuestiones, la obra adquiere un mayor vuelo dogmático y se enfrenta con el problema capital de la institución, a saber: la personalidad jurídica. La cuestión se resuel-

ve descomponiendo los actos consorciales en dos grupos: unos que se imputan al consorcio, y en este caso actúa como persona, y otros que se imputan a los entes consorciados, y en este caso actúa como órgano, es decir, sin personalidad jurídica. La solución, como puede verse, es audaz y muy sugestiva, y para justificarla analiza el autor con gran profundidad las figuras del órgano-persona y de la persona-órgano, sutiles creaciones de la moderna doctrina italiana, tan propias de la abstracta mentalidad jurídica de este país. Criterio clave para la distinción de los actos del consorcio es la «instrumentalidad», tal como la ha desarrollado recientemente Ottaviano.

El interés de esta teoría general se pone de relieve en los demás capítulos en los que, al ir analizando los problemas que ya quedan indicados, se tropieza siempre con la dificultad que resulta de los variados tipos que reconoce el ordenamiento y que es imposible reducir a una unidad y al tiempo describir en su detalle. El autor procura, por ello, abstraer en cada cuestión las notas más generales y comunes, sin perjuicio de ir señalando a continuación las peculiaridades propias de los consorcios más importantes. El resultado es una visión al tiempo genérica y particularizada del régimen consorcial, más bien descriptiva que dogmática, y que es útil, aunque carezca, como ya se ha dicho, de la brillantez dogmática de la primera parte.

A. NIETO.

## VIII. REVISTA DE REVISTAS

### a) ESPAÑA:

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

Madrid, febrero 1964. Núm. 230.

SÁNCHEZ CENIZO, Argimiro: *Consideraciones sobre el Servicio de Inspección y Asesoramiento y los funcionarios de Administración local*, págs. 68 a 70.

Tras aludir a que la creación del Servicio de Inspección y Asesoramiento tiene su origen en la base 68 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, destaca su labor asistencial y divulgadora, y tomando como pie las disposiciones relacionadas con la confección de presupuestos y cuentas municipales, pone de relieve que se ha hecho efectiva la unidad de acción en muchos servicios de las Corporaciones. Finalmente habla del esfuerzo que han de realizar los Cuerpos nacionales para cumplimentar todos los servicios, fundamentalmente por la escasez de personal.

MAHILLO SANTOS, Juan: *Temas de organización y métodos*, págs. 71 a 74.

Es el número 12 de la serie que el autor dedica al problema de organización y métodos. En el presente trabajo se limita a algunos casos de normalización, pues no es posible recoger en un artículo de esta naturaleza todas las posibilidades de normalización en las oficinas públicas. En el trabajo que glossamos se ocupa de la normalización de las máquinas de escribir y del papel.

Marzo 1964.

Núm. 231.

ALBI, Fernando: *Mi última palabra sobre los alcances*, págs. 187 a 195.

Este trabajo tiene como antecedentes una serie de artículos publicados en los Boletines números 216, 223, 224 y 225 por Fernando Albi y en los números 221, 222 y 229 por Alfonso Vizán.

Continúa el señor Albi manteniendo su punto de vista, considerando que para que en un alcance pueda estimarse la existencia de responsabilidad subsidiaria será indispensable que se den las circunstancias que determina el artículo 39 del Reglamento de 3 de marzo de 1925. A continuación hace unas consideraciones sobre el deber de advertencia y trata de rebatir los argumentos sostenidos por Vizán.

MAHILLO SANTOS, Juan: *Organización y métodos en la Administración local*, páginas 196 a 201.

Este trabajo—que constituye el trece de la serie publicada sobre el particular—está dedicado al estudio de la racionalización y normalización de impresos. Siguiendo a Mantilla Aguirre, define administrativamente el impreso diciendo que «es todo papel utilizado en operaciones burocráticas, que contengan cabeceras, membretes, epígrafes, párrafos, recuadros o encasillados, estampados con espacios en blanco para rellenar». Considera que entre otras ventajas el impreso ahorra trabajo intelectual y manual, indica la marcha a seguir y da ya hecha buena parte del trabajo. Hace unas alusiones al artículo 257 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, que determina que, siempre que sea posible,

se mecanizarán los trabajos burocráticos mediante la utilización de modelaciones impresas. Lleva el tema a la Administración local, señalando algunas normas prácticas para lograr un buen impreso y redacción de modelos.

### Certamen.

Madrid, febrero 1964. Núm. 266.

MAHILLO SANTOS, Juan, y ACEBES BARROSO, Ignacio: *Tasa por prestación del servicio contra incendios*, págs. 67 a 69.

Continuando el mismo sistema que en trabajos análogos, el artículo da comienzo con el estudio de los fundamentos jurídicos de esta tasa, que se encuentra en el número 17 del artículo 440 de la Ley de Régimen local. Hace una referencia a que el tema puede encauzarse dentro de la cooperación provincial, de acuerdo con los términos de los artículos 253 y 255 de la ya mencionada Ley de Régimen local.

A. D. P.

### Documentación Administrativa.

Madrid, enero 1964. Núm. 73.

ROBSON, William A.: *Los problemas de la comunicación en la Administración moderna*, págs. 9 a 21.

Del contenido de este trabajo, en el que hay abundancia de ideas sobre la participación del administrado en las tareas administrativas, una introducción destaca la importancia del sistema de comunicaciones entre Administración y administrados, pues las «cosas» objeto de esta participación son cada día más complejas y técnicas, ya que no es suficiente la representación en el Poder legislativo, ni del administrado en el Ejecutivo. El éxito—dice—de muchas actividades de la Administración pública depende de que los administrados sepan qué es lo que la Administración espera de ellos.

Para el logro de esos objetivos son precisos servicios de información (investigación y documentación) y de relaciones públicas.

Cada uno de ellos es examinado más adelante y si en cuanto a la investigación los Ministros de Defensa y, en general, el Ejército, han reconocido siempre su importancia, manifiesta que por parte de los Ministerios civiles se resisten a reunir datos incluso para la propia esfera de su competencia. Aboga por qué es preciso incrementar el interés por las experiencias realizadas en el extranjero en este aspecto y que tanto han contribuido a solucionar problemas sobre urbanización, desarrollo, etcétera.

Por lo que afecta a la información, dice que este servicio tiene como objetivo principal la publicación o comunicación de datos que han sido reunidos por el servicio de investigación, distinguiendo los servicios de información interna, los nacionales e internacionales, exponiendo la misión de cada uno de ellos.

Por último trata de las relaciones públicas, las cuales deben difundir los planes que la Administración pública lleva a cabo, a las personas cuyas vidas e intereses se vean íntimamente afectados por ellos. Este servicio—indica—utiliza técnicas actualizadas y sirve para gran número de objetivos.

ULE, Karl: *La Ley de 21 de enero de 1960, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, págs. 22 a 37.

Sobre esta norma, reguladora de la constitución y funcionamiento de los Tribunales administrativos, se aborda en este estudio, tras la exposición de unos antecedentes históricos, la estructura de la Ley vigente, cuyas cinco partes enumera, para tratar seguidamente del contenido de la misma, distinguiendo entre los Tribunales creados: los Tribunales administrativos, los Tribunales administrativos superiores y el Tribunal administrativo federal, cuya competencia distingue, así como el ámbito y extensión de la protección jurídica.

Finalmente, se señalan los principios del procedimiento y un resumen crítico condensa cuanto afecta a este ordenamiento, con respecto al cual puede afirmarse, en opinión del autor, que la nueva Ley unificadora sobre jurisdicción administrativa ha significado un progreso sustancial frente al diseminado y disperso Derecho vigente hasta la fecha.

Y esto resulta tanto más beneficioso cuanto que la evolución del Estado hacia el Estado de bienestar y de previsión no sólo no ha disminuído la importancia de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que ha venido a aumentarla.

Febrero 1964.

Núm. 74.

ANSÓN OLIART, Francisco: *El mando en la función pública*, págs. 9 a 32.

Uno de los problemas más difíciles que se presentan en la vida práctica es el relativo al mando o dirección, del que existe abundante bibliografía en lo que respecta a la función privada, no así en cuanto a la función pública, por lo que es de destacar esta aportación, que resulta de interés y que ha de contribuir al robustecimiento de sus cuadros directivos, y a la realización del contenido de la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado y su texto articulado, de 20 de julio de 1963 y 7 de febrero de 1964, respectivamente.

Una introducción relativa a los conceptos de autoridad y poder, inicia este trabajo, para abordar, seguidamente, el estudio del ejercicio del mando, en el que se requiere la adecuación del líder con su grupo o a su puesto; la voluntad de serlo y que se le permita que actúe como tal líder.

Más adelante, al tratar de los sistemas de mando, tras unas consideraciones, examina el «mando autocrático o dictatorial», el «democrático o compartido» y el «anárquico o del *laissez faire*», justificando estas concepciones con las experiencias extranjeras sobre la materia y las consecuencias prácticas de estos sistemas, tanto con niños como con adultos, indicando que los resultados de las experiencias con adultos en la vida real vinieron a confirmar los resultados alcanzados con los niños.

Contrasta, posteriormente, estas experiencias realizadas en los países anglosajones, con las experiencias españolas a través de sociogramas de una sección y dos negociados, representativos de los tres tipos de mando, resumiendo en conclusiones el balance de esta sugestiva aportación.

WALINE, Marcel: *La administración de la enseñanza en Francia*, págs. 33 a 39.

Plantéase un problema concreto de la acción administrativa en materia de enseñanza, el referente a la «coexistencia pacífica» entre la enseñanza pública y la privada, que a partir de 1959 ha sido objeto de una nueva regulación en el país vecino.

Recuerda el autor el reparto de la enseñanza en Francia, según su objeto y edad, que se dividen en cuatro categorías de establecimientos, y la situación de la misma con anterioridad al año 1959, todo ello para poner de relieve el alcance de la nueva Ley que ofrece a los establecimientos privados la elección entre cuatro soluciones: dos soluciones extremas y dos medias que aclara y especifica.

Resumiendo, indica que la opinión católica ha acogido favorablemente la Ley; la opinión de los partidos de izquierdas es, por el contrario, de descontento y organizan—dice—manifestaciones de protesta en el momento del comienzo del curso escolar; pero, indudablemente—termina—, el tiempo trabaja por la estabilización de la reforma.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: *La reforma del Estatuto de Recaudación*, páginas 40 a 46.

En este trabajo, el autor comenta las recientes modificaciones del Estatuto de Recaudación, tanto en cuanto al perfeccionamiento de los sistemas de pago como a la simplificación de servicios.

Después se refiere a la reforma ante el devengo de los impuestos que corresponde a períodos más o menos largos, según la naturaleza y estructura del mismo, para terminar con otros comentarios a las modificaciones recientemente introducidas.

En las páginas de este mismo número se inserta una interesante entrevista con don Fernando Garrido Falla sobre la Ley de Bases y texto articulado de Funcionarios civiles.

Marzo 1964.

Núm. 75.

GUAITA, Aurelio: *Lo que no se ha revi-*

sado de la Ley de Procedimiento administrativo, págs. 9 a 20.

Si a tenor de lo que se dispone en la Ley de Procedimiento, de 17 de julio de 1958, cada tres años se promoverá las reformas que convenga introducir en la mencionada Ley, en opinión del autor, la reciente revisión era innecesaria, en cuanto a su finalidad, pues la repetida Ley no estaba necesitada de ninguna «puesta al día». Si toda revisión corre el riesgo de ser una *reformatio in pejus*, sería hiperbólico afirmar esto de la que nos ocupa—dice—, pero sí puede decirse que es un *partum montium*.

No obstante, indica que hay preceptos que debieron ser revisados, así como otros cuyo cumplimiento ha sido muy limitado hasta los momentos actuales, como los artículos 85-2, 101, 112, etc. Por último, señala otras cosas que sugiere la Ley citada, cuya aceptación implicaría el incorporar a sus preceptos un aire de modernidad al actual de la Ley.

RUIZ CUBILES, Manuel: *Metodología en el análisis de las actividades administrativas*, págs. 21 a 30.

En esta interesante aportación se pone de manifiesto la necesidad de establecer una adecuada organización del trabajo para conseguir una Administración eficaz, presupuesto básico del Estado en toda época y máxime en fases de desarrollo económico.

Más adelante trata de la conveniencia de establecer métodos racionales en el actuar administrativo y aborda la importancia del análisis de los procesos de las actividades administrativas para poder formular y llegar a aplicar las propuestas de racionalización.

Termina indicando que los criterios operativos del método ofrecen posibilidades de aplicación casi ilimitada y que el grado del análisis dependerá, de una parte, de nuestro convencimiento de la utilidad del método, y, de otra parte, de la necesidad de considerar y matizar aspectos importantes hasta un determinado nivel.

BONNAUD, Roger: *El reclutamiento de los altos funcionarios franceses*, págs. 31 a 40.

Al resultado de la reforma de 1945

dedica el autor la primera parte de este trabajo, para señalar, más tarde, las dificultades encontradas y, a tenor de las mismas, expone medios para superar las deficiencias que se presentaron en cuanto a los aspirantes a los puestos superiores, al mismo tiempo que manifiesta las preocupaciones de los responsables de la formación de los cuadros superiores: ampliar el reclutamiento, por una parte, y por otra, ofrecer a los países que acaban de conseguir su independencia la experiencia adquirida en este terreno.

Por último, en una conclusión, resume la temática de su trabajo.

S. S. N.

## El Consultor de los Ayuntamientos.

Madrid, 30 enero 1964

Núm. 3.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis: *Sobre la intervención en la edificación y uso del suelo*, págs. 99 a 104.

«En vigor esa arma fundamental en la política urbanística que son los planes, tienen los Ayuntamientos un medio de controlar si la actuación privada se ajusta o no a aquéllos: el sometimiento a licencia previa de una serie de actuaciones que la Ley del Suelo enumera con criterio amplio y una cláusula final de *numerus apertus* en su artículo 165».

A continuación afirma González-Berenguer que no acaban aquí las potestades de la Administración en orden a las edificaciones privadas. Independientemente del sistema de planes existe un título de la Ley del Suelo que regula las «Ordenes de ejecución o suspensión de obras u otros usos».

Comenta luego el párrafo tercero del artículo 170 de la citada Ley del Suelo, así como el 171, que atribuye alternativamente al Ayuntamiento, a la Comisión Provincial de Urbanismo o a sus Presidentes, la potestad de suspender los actos que, según el artículo 165, están sujetos a licencia cuando se efectúan sin tal licencia u orden de ejecución; o bien cuando, aun contando con licencia, no se ajustan a su condicionado si este condicionado es legítimo.

A juicio de González-Berenguer, es éste uno de los artículos que más preocu-

paciones ha producido por cuanto parecía otorgar a las Comisiones o a sus Presidentes facultades sin duda desorbitadas, aunque por fortuna la jurisprudencia ha venido a dejar las cosas en su sitio, comentando a tal efecto la sentencia de fecha 27 de febrero de 1962 emanada de la Sala cuarta del Tribunal Supremo de Justicia.

Febrero 1964.

Núm. 5.

MESA GONZÁLEZ, José María de: *Licencias municipales de instalación, apertura y funcionamiento de actividades industriales o mercantiles y los planes o proyectos de ordenación urbana*, páginas 191 a 196.

A juicio del señor Mesa González, a partir de la promulgación de la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, el principio básico de la ordenación de las ciudades es el plan. Dedicó luego espacio suficiente al estudio de las licencias municipales de instalación, apertura y funcionamiento de las actividades industriales o mercantiles, considerando que la licencia es un acto de autoridad eminentemente unilateral que no crea derechos ni permite a los administrados el ejercicio de otros que los en ellos preexistentes; afecta a la capacidad de obrar de sus destinatarios y no a la capacidad de derecho.

Acto seguido hace un estudio de las normas de procedimiento, teniendo en cuenta los Reglamentos de Servicios y de 30 de noviembre de 1961, para llegar a las siguientes conclusiones: a) El cumplimiento de los planes de ordenación urbana es ineludible. Informa esta materia el principio de obligatoriedad y ejecutoriedad inmediata. b) Las licencias de instalación, apertura o funcionamiento, al igual que las de obras, están sujetas a los preceptos urbanísticos y, en suma, a todo plan de ordenación. c) Dada la repercusión en la actividad industrial o mercantil de cualquier ciudad, es necesario aminorar los efectos legales de toda ordenación urbana mediante procedimientos legales aplicables al caso.

A efectos prácticos conviene resaltar la siguiente consideración:

—Antes de adoptar resolución definitiva en los expedientes que al efecto se incoen, es requisito imprescindible cono-

cer previamente la fecha de aprobación del plan de ordenación urbana que afecte a la actividad industrial o mercantil que pretenda ejercerse. Si fuera la petición anterior a la fecha de aprobación del plan no serán de aplicación las limitaciones contenidas en el artículo 49 con relación al '48, a tenor del párrafo 1.º del artículo últimamente citado.

—La aplicación del artículo 47, con arreglo al criterio jurisprudencial expuesto anteriormente, que supone condicionar la validez de la licencia a no ser indemnizable el cese de la industria por expropiación del inmueble donde está ubicada y el acatamiento de los demás requisitos exigidos por el artículo tantas veces citado no perturba el desarrollo del plan de ordenación ni supone vulnerar la prohibición de aumentar el valor expropiatorio.

29 febrero 1964.

Núm. 6.

IBÁÑEZ MONTES, Justo: *Planificar*, páginas 235 a 239.

Considera Ibáñez Montes que, dado el índice de complicación que han alcanzado las actividades públicas, se hace absolutamente imprescindible una ordenación adecuada. Por ello se explica el incremento de la planificación. Intimamente relacionada con esta cuestión se encuentra la imperiosa necesidad de aprovechar al máximo los recursos naturales de orden económico susceptibles de estimación y de productividad en algún sentido. Estima que el gran incremento de la planificación está en la precisión de hacer los procedimientos más fáciles y seguros, estudiando el tiempo que se invierte en efectuar los trabajos previos de la labor planificadora.

10 marzo 1964.

IBÁÑEZ MONTES, Justo: *Planificar*, páginas 279 a 282.

Es, naturalmente, continuación del artículo anterior, dedicándose en el presente a estudiar las ventajas de la planificación y sus inconvenientes. Estima que la primera ventaja que reporta la planificación es un sensible mejoramiento de los recursos disponibles en el momento que se considere. También cree

que otra de las ventajas de la planificación es que impone un orden lógico en la utilización general lográndose una mayor coordinación.

Entre los inconvenientes de la planificación señala: la manera de ser española, el menosprecio que algunos sienten por todo lo que represente estudio previo o labor de preparación y otras circunstancias análogas.

## La Administración Práctica.

Barcelona, febrero 1964. Núm. 2.

SERRALLONGA, Luis G.: *Urbanismo, zonas verdes y espacios libres en planes de ordenación*, págs. 89 a 91.

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956, establece en sus artículos 21 a 42 el procedimiento para la formación y aprobación de los planes de ordenación urbanística. Según el artículo 39, las modificaciones de cualquiera de los elementos de los planes se sujetarán a las mismas disposiciones que para su formación. Sin embargo, cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona se requerirá para aprovecharla prever mayores espacios libres en vista del aumento de la densidad de población y el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieren de intervenir en la aprobación inicial, provisional y definitiva. A juicio de Serrallonga, la experiencia ha puesto de manifiesto que, no obstante las previsiones de la Ley del Suelo, el constante acoso que los espacios libres sufren de los intereses contrapuestos tienden a incrementar los volúmenes de edificación, por lo que no basta que se cumplan los mismos trámites para la formación y aprobación de los planes que para su modificación, ya que este aspecto urbanístico suele ser más difícil de conservar. Para hacer frente a esta situación se ha dictado la Ley 158, de 2 de diciembre de 1963, que en síntesis desarrolla el señor Serrallonga.

Marzo 1964. Núm. 3.

PUJOL GERMÁ, F.: *Hacienda local. Recargos a beneficio de las Corporaciones*

*locales sobre las cuotas del Tesoro de la licencia fiscal del impuesto industrial*, págs. 117 a 120.

El trabajo de Pujol Germá alude al Decreto 363, de 13 de febrero último, que ha elevado a definitivos los porcentajes que sobre las cuotas del Tesoro de la licencia fiscal del impuesto industrial vino provisionalmente a establecer el Decreto 2.000, de 13 de octubre de 1961. Es interesante hacer constar que antes de analizar el contenido del nuevo Decreto se lleva a cabo una breve referencia a los antecedentes del mismo. Califica como inexplicable que el Decreto 363 haya dispuesto que en lo sucesivo el recargo del 10 por 100 autorizado por el artículo 588 de la Ley de Régimen local y los demás previstos por las leyes, queden fijados en el 2,90 por 100, lo que, a su juicio, viene a disminuir considerablemente las finalidades del recargo, especialmente las destinadas al pago de intereses de amortización de los empréstitos futuros.

## Policía Municipal.

Madrid, febrero 1964. Núm. 182.

GALLEGO Y BURÍN, Alberto: *Jefatura administrativa del Secretario de Administración local*.

Es el Secretario el primer funcionario de las Corporaciones locales en orden a su categoría y en razón de sus funciones genéricas. Gallego y Burín estudia resumidamente las funciones del Secretario como miembro de la Corporación municipal, como Jefe de las dependencias municipales y como Jefe de los servicios administrativos, terminando con la afirmación del señor Jordana de Pozas en su obra *Contestaciones al cuestionario de oposiciones de Secretarios de Ayuntamiento de primera categoría* de que puede resumirse el carácter de dicha Jefatura diciendo que es el Jefe administrativo de todas las dependencias, de las que el Jefe más inmediato tiene siempre la Jefatura técnica, que, en una correcta mecánica, libre de ambiciones o pruritos de cualquier índole, se ensamblan perfectamente, sin que con tal fórmula pueda faltar nunca, en tales supuestos, una voluntad coordi-



nadora de los aspectos comunes que tengan todos los servicios (régimen de oficina, vigilancia de todo el personal, permisos, etc.) que ni el Presidente, elemento político, puede asumir (ocupado en la tarea de dirección política de toda la labor administrativa de la Corporación) ni sería prudente dejar al arbitrio de cada Jefe técnico, porque se aplicarían multitud de criterios.

Todas las funciones indicadas corresponden igualmente a los Secretarios de las dependencias provinciales en relación con el personal y dependencias de las mismas.

A. D. P.

## Revista del Instituto de Ciencias Sociales.

Barcelona, año 1963.

Núm. 2.

BALLBÉ PRUNÉS, Manuel: *El dominio público en los ordenamientos jurídicos romano y medieval*, págs. 11 a 34.

Constituye este trabajo parte de la Introducción de otro más amplio sobre *Dominio público*, del malogrado profesor doctor Ballbé, y en la aportación que se da a conocer se inicia con el examen del dominio público en el Derecho romano, el cual, si no llegó a constituir una teoría del mismo, señaló muchos aspectos equivalentes a los principios que hoy figuran en las legislaciones más modernas.

Cita el autor los libros en donde se contiene el Derecho clásico y, más adelante, en cuanto a las clasificaciones del dominio público, puntualiza el significado de la división *res in nostro patrimonio* y *extra nostrum patrimonium*, señalando que por lo que respecta al contenido y alcance de la división precedente, está referida al campo jurídico privado.

Entre las varias categorías de cosas —agrega— a que se contraen las clasificaciones expuestas, la que presta interés a la ordenación jurídica romana por su similitud con la de las legislaciones modernas que establecen la distinción de cosas de dominio público y de dominio privado, es la de la *res publicae*.

Concepto, este último, que no fué objeto de profunda tratación en la República y primer período del Imperio.

El concepto de *res publicae* era, en este período, una noción determinada subjetivamente. En lo que se refiere a las cosas públicas—dice—, el Estado es considerado hoy como una persona jurídica, un ente parangonable a otra persona cualquiera. En cambio, en el período del Derecho romano a que se hace alusión, ese concepto del Estado como persona jurídica es aún tan vago e impreciso que ni cuenta con una palabra idónea para la expresión de su idea. En el Derecho antiguo, sujeto de las relaciones jurídicas se consideró siempre, con visible realidad, al pueblo romano y, cuando se quería designar a este sujeto de modo más concreto, se habla del *senatus populusque romanus*; o sea, que tanto en la palabra como en el concepto, el Estado era representado del modo más real posible: el Estado es el pueblo.

Indica más adelante que en la evolución del Derecho romano el concepto de *res publicae* se va depurando, señalando hechos de esta génesis.

El destino al uso público determina y caracteriza la institución jurídica de la *res publicae* y en los textos destaca constantemente esta nota, adjetivándose el nombre, en muchos pasajes, con las expresiones *in publico uso habitae, publicis usibus destinatae, o publicae usibus populi perpetuo expositae*. Por lo demás—manifiesta—, hay que poner de relieve, por el indudable interés que ello posee, que este uso público de las cosas, necesario para que las atribuidas al *populus romani* adquieran la categoría de *res publicae*, no se da sólo, según se desprende de los textos, por su ejercicio directo, también, en un uso indirecto, mediato, a través de lo que, con arreglo a la terminología de nuestro tiempo, se denomina un servicio público.

Las varias categorías de bienes que se comprenden en la institución jurídica de la *res publicae* alcanzan esta cualidad unas veces sin necesidad de intervención alguna de la autoridad, por considerar inherente a su naturaleza la destinación al uso público, y en otras ocasiones mediante un acto especial de afectación, que recibe el nombre de *publicatio*, mediante el cual se atribuye a la generalidad el derecho al uso de las cosas.

Puesto de manifiesto la existencia en el Derecho romano de una categoría de cosas, las *res publicae*, sometidas en muchos aspectos a una específica y propia ordenación, distinta e incluso dispar que

las de las *res singulorum*, así como los rasgos de la misma, el autor estudia a continuación el sentido de ese régimen, dilucidando y puntualizando varios extremos, en especial cuando se trata de una regulación de Derecho privado, o bien, por el contrario, de Derecho público.

A aclarar los extremos señalados dedica el autor varias páginas, para abordar seguidamente el estudio del dominio público en el Derecho medieval, en el que se deja sentir la influencia del Derecho romano, diciendo a este respecto que «es posible afirmar que el Derecho visigótico no es un Derecho germánico puro, sino un Derecho en el que los elementos orientales, romano, clásicos y vulgares, canónicos y germánicos, se compenetrán y confunden en una unidad», Derecho éste que conoce también la categoría de las cosas comunales.

Trata también este trabajo del retroceso que en el régimen jurídico produjo la caída del reino visigodo, al mismo tiempo que da cuenta de la recepción de los conceptos de los bienes de dominio público y su regulación en textos legales de los territorios hispánicos, tales como en los *Usatges*, el *Libro de los Fueros de Castilla*, *Fuero Viejo*, etcétera.

En otros cuerpos legales se halla también, bastante perfilada, la noción de cosas públicas: *El libre de les Costums generals scrites de la insigne Ciutat de Tortosa*, *El Código de Valencia*, etcétera, demostrativo, todo ello, de que la idea del dominio público está claramente reconocida en los textos locales romanizados de la Baja Edad Media.

ENTRENA CUESTA, Rafael: *Prensa y Administración*, págs. 167 a 176.

En primer lugar delimita el tema, precisando el concepto de Administración a los efectos de su trabajo, excluyendo de su contenido las relaciones entre el Poder legislativo y la Prensa y las relaciones entre Prensa y Poder judicial, aunque a este último aspecto alude incidentalmente.

Centra el tema sólo en las manifestaciones que se efectúan precisamente a través de la Prensa escrita periódica.

Más adelante justifica la necesidad de la intervención del Estado en el aludido medio de difusión y planea el des-

arrollo de este trabajo examinando los órganos administrativos competentes en la materia y las diversas formas de intervención de la Administración en sus aspectos de policía, fomento y servicio público.

S. S. N.

## Revista Moderna de Administración Local.

Barcelona, enero 1964. Núm. 633.

*Los Ayuntamientos y el impuesto del Timbre*, págs. 2 a 8.

Se publica y comenta una sentencia dictada por el Tribunal Contencioso-administrativo de Murcia en 13 de diciembre de 1962 en la que se declara que los Ayuntamientos se encuentran exentos del pago del impuesto del Timbre en las actas de las sesiones de su Corporación y de que los documentos de uso interno no deben reintegrarse cuando el recibo que se adjunte vaya reintegrado y pagado, por tanto, el impuesto correspondiente.

## Vizcaya.

Primer semestre de 1963. Núm. 20.

Llega a la mesa de nuestra Redacción el número 20 de la revista *Vizcaya*, que publica interesantes trabajos, de entre los que destaca el titulado «Lequeito, enclave de turismo internacional», redactado por Antonio Martínez Díaz, y un interesante resumen de la labor realizada por la Diputación en materia de cooperación provincial.

La revista está magníficamente editada e inserta preciosas fotografías.

A. D. P.

## b) EXTRANJERO:

### Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

Bruselas, año 1963. Vol. XXIX, núm. 4.

BONNAUD-DELAMARE, R.: *Structures régionales dans l'Europe de demain* (Es-

estructuras regionales en la Europa futura), págs. 326-347.

La región forma un cuadro territorial empleado por los Estados como medio de administración y un enlace político entre el poder central y las Entidades locales. Cuando existe, se intercala inmediatamente entre la Administración central y las Provincias o Departamentos. En muchos países se presentan problemas en este dominio, que se examinan aquí en el cuadro europeo, tratando al mismo tiempo de los medios que se dan a las regiones para asegurar el desarrollo que están llamadas a tomar en la Europa futura.

El autor examina en su trabajo, en primer lugar, los problemas que presentan las estructuras regionales; define la región como un cuadro administrativo en el que el poder central ejerce su autoridad, o bien una institución con vida propia. Distingue:

a) Las regiones administrativas, circunscripciones territoriales que tienen, en principio, un conjunto de servicios públicos regionales (universidad, tribunales regionales, etc.).

b) Las regiones económicas, que son cuadros de una nueva estructura económica regional cuyos límites coinciden o no con los de las regiones administrativas.

Posteriormente el autor describe la región y la Administración regional.

En segundo lugar examina el articulista los medios y al hablar de ellos se refiere a la investigación, la planificación, las inversiones y las instituciones internacionales; en este último epígrafe alude al Mercado Común, a la CECA y a la OCDE.

Concluye su trabajo el autor diciendo que el papel de la economía, en todos los países europeos, es cada día más importante. Armonizando las circunscripciones regionales, ayudando a su desarrollo, se contribuirá a crear una Europa homogénea y fuerte, cuyo progreso económico y equilibrio constituirán la garantía para un brillante porvenir.

Al interesarse por el desarrollo de una región se contribuye directamente a mejorar las condiciones de vida del Estado. Por esto, la economía regional se ha hecho uno de los elementos fundamentales de la política de los Gobiernos.

PORTNER, S.: *Racionalización de la Administración en la Organización Panamericana de la Salud*, págs. 357-371.

Primeramente el autor hace un estudio histórico de esta Organización, que por no hacer demasiado extensa esta reseña no nos detenemos para informar a nuestros lectores.

En un segundo epígrafe examina el articulista la organización estructural de esta Institución, que es esencialmente la establecida en 1950 y que empezó a funcionar en 1952.

Estudia los órganos que componen esta Institución y las funciones de cada uno de ellos.

Alude a continuación a las reformas administrativas que se han operado en este terreno y a la descentralización de responsabilidad técnica y desarrollo del programa de la Organización Panamericana de la Salud en los años de su funcionamiento.

En el periodo de su vigencia esta Organización ha tratado de modernizar su estructura, refinar sus procedimientos y mejorar las técnicas en la administración de esta Organización.

A juicio del autor, la Organización Panamericana de la Salud continuará su esfuerzo por encontrar la manera mejor y más económica de prestar servicios de salud a los pueblos de América.

CLIFFORD-VAUGHAN, F.: *L'enseignement de l'Administration publique en Ethiopie*. (La enseñanza de la Administración pública en Etiopía), págs. 381-385.

En la estructura administrativa de Etiopía se han aliado las ideas administrativas modernas a las prácticas antiguas. Aunque superpuesta a un Estado medieval, no deja de carecer de funcionarios formados y competentes para aplicar los programas de desarrollo económico y social proyectados por el Emperador y sus Consejeros.

El legado de las deficiencias de la Administración colonial italiana, y particularmente la segregación que existía en las escalas media y superior de la enseñanza durante el régimen fascista, explican también la falta de candidatos calificados para los puestos inferiores de la jerarquía administrativa.

Después de la liberación, el Emperador promulgó una serie de Decretos y

Ordenes para instaurar un sistema administrativo moderno.

Con arreglo al programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas en materia de Administración pública, se firmó un acuerdo el 17 de junio de 1956, por el que se creaba el Instituto Etiope de Administración Pública.

Las actividades de este Instituto dependen de tres esferas distintas: consultación, investigación y formación.

Para la formación de los funcionarios la labor del Instituto comprende la organización de cursos en los niveles preparatorios medio y superior.

El articulista opina que es demasiado pronto para juzgar los resultados de estas enseñanzas, pero hasta ahora los resultados han sido halagüeños.

GAYLORD, A.: *Transition of Public Administration in the United States*. (Transición en la Administración pública de los Estados Unidos), páginas 323-326.

El autor estudia las modificaciones que se han producido en la Administración pública de los Estados Unidos con relación a un pasado no lejano.

Uno de estos dominios es la transformación de la teoría de la organización y de la gestión al tener en cuenta los factores humanos. Antes se sentaba como principio el que «lo que es bueno para la organización lo es también para el personal», mientras que ahora se dice lo contrario, «lo que es bueno para el personal es bueno para la organización».

Por otra parte, se ha vuelto a hablar de la separación entre la política y lo administrativo. Se duda cada vez más de la existencia de una Administración que sea únicamente un instrumento técnico y apolítico de ejecución de las leyes.

Otro cambio en la forma de ver ha aparecido en el dominio de la formación. Antes se tendía a formar especialistas y técnicos de la Administración, actualmente se va a la preparación de «generalistas». Al perfeccionarse durante el desempeño del cargo es cuando se ha de procurar adquirir la especialización, sin que la formación deje de ser general.

El profesionalismo de la función pública se ha acentuado desde hace medio siglo, y esto merece singular atención.

Por otra parte, también se ha transformado la estructura del Ejecutivo.

Se ha descentralizado la Administración del personal.

El problema de la investigación y desarrollo de la Administración se ha entorpecido; cuando este campo se desarrolle por métodos modernos la Administración en Estados Unidos será más democrática.

En fin, algunos problemas básicos siguen suscitando dificultades y entre ellos el autor apunta los siguientes:

1.º ¿Puede desarrollarse la ciencia de la Administración pública o seguirá siendo arte?

2.º ¿Es posible promover una deontología de la función pública que sea práctica?

3.º ¿Cuáles son los mejores métodos de colaboración eficiente con los legisladores, los partidos políticos, los grupos de presión, etc.?

4.º ¿En qué nivel de la jerarquía los nombramientos de los funcionarios son políticos?

5.º ¿Pueden los funcionarios, como personas privadas, tener actividades en el plan político sin hacerse partidistas en la acción administrativa?

Estas y otras muchas cuestiones se plantea el autor al examinar esta transición en la Administración pública de los Estados Unidos.

## Aggiornamenti Sociali.

Milán, marzo 1964. Año XV, núm. 3.

ALESSANDRI, G.: *Pianificazione territoriale e piani intercomunali: Aspetto urbanistico*. (Planificación territorial y planos intermunicipales: aspecto urbanístico), págs. 191-201.

Según el autor, la planificación territorial busca el equilibrio en la relación entre el hombre y el espacio en el que el hombre vive. La planificación implica, por consiguiente: a) Interpretación de las transformaciones de la realidad humana en sus múltiples aspectos, y coordinación de los aspectos que la misma presenta. b) Un plan que encauce esta vida humana. c) Una política urbanística que dirija el desarrollo y transformación territorial.

A continuación el autor pasa a hablar del incremento de las ciudades y de su desarrollo en las partes céntricas de las

mismas, así como de los problemas que presenta el aparcamiento en las zonas verdes y de las perspectivas que puede tener una ciudad en cuanto a su desarrollo. El urbanismo debe tratar de armonizar y hacer la convivencia humana más agradable.

BASSETTI, P.: *Implicazioni fra pianificazione economica e pianificazione urbanistica*. (Relaciones entre la planificación económica y la planificación urbanística), págs. 201-205.

Para el autor el urbanismo representa, desde el punto de vista en que lo estudia, la demostración de que el mito liberal de autorregulación y libre equilibrio entre los medios de urbanización se halla en declive.

Expone los diferentes aspectos que puede presentar el urbanismo en el aspecto económico y las consecuencias a que llevaría una falta de planificación económica al querer urbanizar. Si difícil es realizar una urbanización sin planes es tanto más difícil querer urbanizar sin un estudio económico previo de los aspectos diversos que presenta la ciudad o región que se pretende someter a un plan determinado.

F. L. B.

### County Councils Gazette.

Londres, febrero 1964.

NEVIL JOHNSON: *The Ministry of Housing and Local Government*. (El Ministerio para la Vivienda y el Gobierno local), pág. 41.

Se trata de una clara y concisa descripción del Ministerio que se cuenta entre los más pequeños, dentro del Gobierno de Su Majestad británica. En unas seis oficinas, la mayor parte en la zona ois de Whitehall, en Londres, distribuye sus efectivos de cerca de 3.000 funcionarios, aparte de los 200 empleados que tiene en Cardiff y menos aún en Manchester y Newcastle.

Modesto en tamaño, pues, contrasta fuertemente con las graves responsabilidades que le competen en la dirección de la política del ramo, maneja «intensos intereses políticos» al dictado de un Ministro «con poderes quasi-judiciales».

Entre otras líneas de su competencia cita el artículo las siguientes: tamaño y ubicación de las viviendas, control y guía de las autoridades locales en cuanto a la vivienda se refiere, plena responsabilidad en todo el aparato de control del planeamiento y de los poderes de planeamiento de las autoridades locales, vigilancia del crecimiento de docenas de nuevas ciudades, administración de la Ley contra la polución del aire, política de abastecimiento de aguas, ejercicio de múltiples facultades que entrañan la vida o la muerte de programas de inversión de capitales por parte de las autoridades locales en una amplia gama de servicios: desde las piscinas públicas hasta los crematorios, etc.

El artículo comenta la legislación que da vida al Departamento, insiéndole especialmente en la Ley de enero de 1951, en que fueron unidos el Ministerio de Planeamiento Urbano y Rural con el de la Salud Pública. Se extiende en consideraciones sobre las posibilidades que en torno al Ministerio tienen los Arquitectos, por la índole esencialmente técnica de su misión, y comenta la obra y la eficacia de esta rama del Gobierno.

Merece la pena leer este artículo, que brinda, de manera sucinta y esquemática, como queda dicho, una firme orientación, tanto más necesaria cuanto que se trata de una institución británica, en la que no faltan las características de la Isla: simplicidad, paradoja y firmeza estructural a un tiempo.

Marzo 1964.

*Post-entry Training in Sweden*. (El perfeccionamiento profesional en Suecia), página 67.

El artículo es reproducción del publicado por la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales en el libro *Local Government Throughout the World*.

Comienza citando el gran impulso dado en Europa y en los Estados Unidos, a partir del fin de la última contienda, a la organización de cursos de instrucción y de perfeccionamiento para los funcionarios públicos, con el fin de aumentar su capacidad de trabajo y la eficacia de su labor. Suecia (y también Finlandia) tiene establecido un programa de instrucción funcional que es desarrollado en una Escuela residencial municipal regida

en común por las Asociaciones de Autoridades locales.

Cita el artículo los esfuerzos de esta *Kommunkola* para la formación de Consejeros municipales, llevados a cabo a partir de 1950 y debidos a la necesidad de contar con administradores más eficientes, por una parte, y a las exigencias de la reorganización municipal rural llevada a cabo por el Gobierno sueco, por otra. Tanto la Asociación de Ciudades como la Asociación de Municipios rurales han contribuido con eficacia a la instauración de la Escuela y a su funcionamiento. 122 cursos han sido dados en el pasado año, adiestrando a unos 4.000 funcionarios. Un número mayor de cursos han sido explicados fuera de la Escuela, pero programados y controlados por ésta. Del interés que se tiene en la permanencia de esta Escuela dan buena idea los deseos de los Municipios de hacer pasar por ella a todo su personal y el dato económico siguiente: durante el curso, los alumnos perciben íntegramente sus emolumentos normales y además sus respectivos Municipios les proveen para el viaje y gastos incidentales. El costo de un cursillo de ocho días supone unos 65 dólares por persona, todo incluido. La Escuela funciona en Sitguna, a unos 60 kilómetros al norte de Estocolmo.

### Journal of the Town Planning Institute.

Londres, abril 1964.

MICHAEL DOWER: *Industrial Britain: The function of open country.* (Gran Bretaña industrial: función del campo libre), pág. 132.

Un canto a la campaña de Gran Bretaña.

La congestión urbana, creciente y agobiadora, contrasta con la soledad del campo, que no recibe, quizá, toda la atención que merece como fuente de riqueza; de esa riqueza que nutre con su savia la vida del hombre urbano. Cabe concebir el campo libre o campo abierto, como todo aquel que no estando ocupado por áreas metropolitanas, ni siquiera por las zonas marginales, ni aun por aquellos de reserva para el crecimiento futuro de la urbe, brinda posibilidades de uti-

lización desde múltiples aspectos: fuente de recursos naturales por una parte, lugar para el solaz del espíritu por otra, y todo ello es susceptible de una ordenación que posibilite un aprovechamiento integral sin detrimento de los usos particulares.

En este sentido el artículo estudia el uso y la función del campo libre en apartados que recogen sus varias posibilidades: agricultura, selvicultura, agua y minerales, recreación, paisaje, empleo y residencia, limitación de la metrópoli y reserva de la ciudad. Vale la pena adentrarse en cada uno de los apartados, que en breves pinceladas están salpicados de sugerencias que el lector anhelará ver desarrolladas. No se escatiman referencias a la legislación que ordena cada materia, ni tampoco comentarios de tono literario.

Concluye el autor que en el conjunto nacional, y más concretamente por lo que a la industria británica se refiere, la función del campo en las islas consiste en producir agua y minerales, la mitad de los recursos en alimentación humana y un tercio de las necesidades madereras, amén de ser un área de expansión para los ocios de la gente, «delicia para los visitantes del mundo», fuente de empleo para los brazos campesinos y soporte de una población rural. «Está claro que estas funciones no son menos vitales que las que conforman nuestras zonas urbanas».

### Public Management.

Chicago, febrero 1964.

EDWARD F. R. HEARLE: *Information Systems for City Management.* (Sistemas de información para la Gerencia de la Ciudad), pág. 34.

Tesis del artículo, declarada por el autor en las primeras líneas: la información viene siendo cada vez más importante en el cometido de los Alcaldes gerentes y éstos, por tanto, deben prestar una atención sistemática a sus actividades para procurarse y utilizar la información.

Estudia el autor la importancia de la información, que potencia la acción, aunque, a la vez, la complica. El desenvolvimiento de la publicidad, de la propa-

ganda, de los actos políticos, de los grupos, asociaciones, partidos, etc., brinda magníficas posibilidades para que la autoridad «esté» en todas partes y pueda proveer a las diversas situaciones que caen dentro de su competencia.

Analiza a continuación las clases de información municipal, formando dos grandes grupos: la formal y la informal. Esta es el comentario de la esposa en el comedor, la queja del vecino, las charlas con los colegas, las observaciones recogidas en la calle. Esta información es vital, pero escapa a una sistematización rigurosa. Tiene gran valor dentro de su variedad. La otra, la formal, es más técnica, está más dirigida, es menos espontánea, pero obedece mejor a un sistema.

A continuación estudia el uso que debe darse a la información recibida, el valor de los datos, la validez de las deducciones y de las inducciones, las presunciones, etc., para concluir con la declaración de que es la información un medio precioso que orienta la política del gerente y que aun con un valor meramente indicativo es muchas veces elemento decisivo en la acción del Jefe.

*Federal Air Pollution Act Provides Grants for Cities.* (La Ley federal de polución del aire facilita los préstamos a las ciudades), pág. 38.

El Congreso de los Estados Unidos ha aprobado, y el Presidente ha firmado, la *Clean Air Act*, que capacita ampliamente al Gobierno federal para estimular la investigación, la concesión de préstamos y la imposición obligatoria de control para procurar la pureza del aire. Al Secretario para la Salud, Educación y Beneficencia compete la iniciación de estas tareas y su orientación posterior. 25 millones de dólares están previstos para estas atenciones en el año fiscal de 1965, para llegar a 35 millones en 1967.

La Ley capacita a las autoridades para imponer medidas obligatorias contra la polución del aire, al estilo de la *Water Pollution Control Act* y para iniciar, y seguir expedientes de polución del aire de una ciudad distinta de aquella en que dicha polución tuvo origen, para someter a información pública las medidas a adoptar e incluso llevar el caso a los Tribunales. Se prestará especial atención a los gases procedentes de los motores de explosión y la investigación habrá de

orientarse en gran parte por este camino.

El Secretario para la Salud informará periódicamente al Gobierno del Estado de dichas investigaciones y de las medidas adoptadas para controlar la pureza del aire.

Marzo 1964.

ALFRED WILLOUGHBY: *The New Model City Charter.* (El nuevo modelo de carta municipal), pág. 50.

Acaba de aparecer la sexta edición—largo tiempo esperada—de esta cartatipo de una ciudad. Resulta indispensable para los gestores de la ciudad y para los ciudadanos mismos que hayan de organizar su ciudad. Tan importante como la puesta al día de esta carta es el hecho de que a distancia de sesenta y cinco años desde el patrón primitivo, este modelo actual sirve para readaptar y replantear cualquier ciudad que haya sido organizada con arreglo a las cartas-tipo anteriores.

La edición anterior, de 1941, empezó a revelar la necesidad de una reforma, al fin de la guerra mundial. Comenzaron consultas, coloquios y reuniones desde 1951; en abril de 1961, el entonces Presidente de la Liga Nacional Municipal, William Collins, nombró un Comité consultivo y el fruto de sus tareas acaba de ver la luz pública.

El objetivo de la carta, en palabras del redactor del preámbulo de esta sexta edición, Luther H. Gulick, es presentar, en forma de documento legal, un proyecto general de gobierno municipal democrático—responsable ante el electorado y la comunidad—y al mismo tiempo capaz de regir con eficacia a la ciudad, interpretando la voluntad de los electores y traduciéndola en acción administrativa eficaz lo más rápida y económicamente posible.

Esta sexta edición brinda una concepción de gobierno municipal libre. Los Ayuntamientos deben tener amplia discreción para diseñar la forma y estructura de su propio gobierno local, bien directamente, bien a través de una carta *home rule*.

El esquema general es omnicompreensivo y caben todos los estilos y tendencias dentro de un respeto general a las formas democráticas de la libertad y la autodeterminación.

Abril 1964.

FORREST E. CONNER y ORIN F. NOLTING: *Horizons in Municipal-School Administration*. (Horizontes de la administración de escuelas municipales), página 74.

La obra del Alcalde gerente y de los rectores de las escuelas tienen, desde hace mucho tiempo, puntos de contacto numerosos. La índole de determinados problemas urbanos así lo proclama: delincuencia juvenil, vagancia, crimen, vivienda, nivel cultural, pobreza de aspiraciones de la juventud, salud pública, conciencia social, espíritu de civismo, para no citar otros.

Es posible y es necesario desarrollar las más íntimas relaciones entre los sistemas escolares y la Administración municipal. Los gobiernos locales, cualquiera que sea su radicación territorial, no pueden trabajar aislados. La autonomía local no queda destruida por la aplicación de esfuerzos de cooperación con otras entidades y organismos.

A estos resultados llega el seminario que ha tenido lugar en la Universidad de Siracusa (Estados Unidos), organizado por *managers*, directores de escuelas y profesores en estas materias. Ha quedado sentado el principio de la necesidad de la cooperación; pero no es esto lo que deben esforzarse en comprender autoridades y escuelas; la fase debiera estar ya superada y debe entrarse de lleno en la puesta en práctica de este principio. La tarea urgente de todos es la determinación de los «modos y medios» de aplicarse a tal cooperación. La obra del seminario ha sido meritoria. Es necesario, ahora, continuar el camino sin que el diálogo decaiga.

## Rural District Review.

Londres, abril 1964.

*A New Method of Collecting Rates*. (Nuevo método de recaudar impuestos), pág. 103.

El Consejo del Distrito Rural de Hawarden (nueve parroquias con 37.120 habitantes, 13.000 de los cuales son contribuyentes), ha puesto en práctica un nuevo sistema de cobrar impuestos, que le exime de la instalación y mantenimiento de una oficina recaudatoria permanente.

Se trata de un vehículo adaptado a la función cobratoria, que visita a los administrados contribuyentes en una jurisdicción de 55 millas cuadradas de superficie y que les evita desplazamientos a bancos e instituciones monetarias. He aquí otra ventaja del sistema: generalmente el Consejo no tiene que complicar su contabilidad con remesas procedentes de las diversas oficinas bancarias. Con este sistema, Hawarden ha evitado el pago de alquileres por la utilización de diez locales distribuidos por la ciudad para practicar los cobros.

Mayo 1964.

*The Cost of Vandalism*. (Daños económicos de los actos vandálicos), pág. 130.

Un cuestionario sometido a las autoridades locales rurales para calibrar los daños causados por el mal trato a los bienes públicos y poder determinar, por otra parte, las medidas a aplicar, revela que los actos de vandalismo son más abundantes de lo que generalmente se cree y que la reposición de los bienes dañados es una partida de relativa importancia en los presupuestos locales.

El artículo analiza el cuestionario, interpreta sus respuestas, deduce conclusiones, no deja de citar la anécdota pintoresca o instructiva y, finalmente, señala los tipos de propiedad con mayor frecuencia perjudicada, para concluir citando las medidas preventivas y las correctivas, educativas, aclara, que conviene adoptar. Uno de los elementos de lucha de mayor eficacia que propugna el editorial, está constituido por la persecución de los culpables y subsiguiente publicidad de la infracción y de la sanción correspondientes.

## Secretaries Chronicle.

Londres, febrero 1964.

RAYMOND S. B. KNOWLES: *Local Government and Public Administration: Co-option*. (Gobierno local y Administración pública: la designación directa), pág. 86.

Los Poderes locales tienen facultad—y esto no sucede sólo en Gran Bretaña—para ampliar la composición de sus ór-



ganos de gobierno mediante la designación directa de miembros que no proceden, por tanto, de la elección popular.

Especialmente los Consejos de *Coun- ties* y de *County Boroughs* pueden nutrir así su composición con personas de «cualificada competencia» que pueden rendir eficaces servicios por sus especiales conocimientos. El procedimiento para su designación está posibilitado y regulado por la *Local Government Act* de 1933, que permite que los designados de esta forma puedan quedar adscritos a los diversos Comités de los *Councils*, excepción hecha de los de Hacienda. Hay designaciones «obligatorias» y «facultativas». Estas pueden ser realizadas por los Consejos en aplicación de la Ley de 1933. Aquéllas deben ser hechas inexcusablemente por mandato de la Ley (la *Education Act* de 1944 impone a los Consejos la obligación de integrar en los Comités de educación a personas de experiencia y de reconocida capacidad en la materia). Por último, hay designaciones «implicadas», esto es, que por razón de su capacidad técnica son al mismo tiempo miembros del Consejo de elección popular y designados para el desempeño de su misión técnica. Este es el caso contemplado por la *Town and Country Planning Act* de 1962, al prescribir que «la mayoría de los miembros del Comité de planeamiento de organismo de planeamiento local deben ser miembros natos de dicho organismo».

El artículo comenta los derechos y obligaciones de estos gestores de la cosa pública y comenta los propósitos de la designación directa.

Abril 1964.

RAYMOND S. B. KNOWLES: *The end of the non-feasance rule*. (El ocaso del principio de irresponsabilidad), página 184.

El artículo comienza distinguiendo entre *powers* y *duties* (poderes y deberes) de las autoridades locales, aludiendo también a dichas atribuciones de la autoridad con las expresiones respectivas de *discretionary powers* y *obligatory powers* (poderes de ejercicio discrecional u obligatorio). La infracción que pueden cometer las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones puede ser por omisión lo mismo que por comisión y en ambos ca-

sos nace una responsabilidad que es necesario confirmar en bien de la gestión pública y como garantía de los administrados.

Cita el artículo el caso concreto del principio, ampliamente introducido en la práctica, de la irresponsabilidad de las autoridades a quienes compete la red viaria y comenta la transformación que está sufriendo a través de la acción de los Tribunales, que van ciñendo sus límites hasta encerrar el principio en términos razonables. A la inversa, pues, la acción supletoria individual para prestarse a las reparaciones de las vías públicas, exigidas por la deficiente actuación de las autoridades del ramo, va siendo descargada de su carácter imperativo. En este sentido es decisiva la *Highways Act* de 1961.

## The Town Planning Review.

Liverpool, octubre 1963.

G. J. ROTH y J. M. THOMSON: *The Relief of Traffic Congestion by Parking Restrictions* (Remedio a la congestión del tráfico mediante restricciones en el aparcamiento), pág. 185.

Tanto el Informe del doctor Beeching como el del profesor Buchanan, consideran al tráfico como el factor que mayores perturbaciones origina en el natural desenvolvimiento de la ciudad. Esta coincidencia es normal. Pero más llama la atención la identidad de los procesos de congestión viaria que uno y otro analizan. De esto puede concluirse que es válida la afirmación genérica y categórica de que sin un freno al tráfico rodado es imposible la solución del problema urbano.

Han sido varias las medidas adoptadas para limitar el implacable crecimiento de la circulación rodada. Unas, a través de la sanción económica; otras, mediante la limitación de la «utilidad» del vehículo; pero lo cierto es que poco es lo conseguido. Y con ello se lograría, al decir del autor, una amplia gama de ventajas: la propia descongestión del tráfico, la reducción del riesgo de accidentes, la simplificación del hallazgo de zonas de aparcamiento, la rápida amortización de éstas, la conservación de las bellezas naturales, etc.

El sistema de mayor eficacia parece ser el de la exacción pecuniaria, en una escala creciente de rigor. Primero, anulación de todo tipo de subsidios al automóvil; luego, la imposición de tasas por utilización de aparcamientos, utilización de vías, etc. Hay problemas para la implantación del impuesto al aparcamiento, es cierto, pero es necesario intentar la medida. Uno de los obstáculos es, referido al sujeto de la imposición, el tráfico de tránsito. La aplicación de este sistema durante un período dado de años iría determinando una autoselección de tráficos y cada zona iría clasificando su posición en el todo nacional, por lo que a la intensidad de la congestión del tráfico se refiere. Entonces, no habría más que leer en la realidad para adoptar las medidas correctoras o complementarias del sistema impositivo, que se hicieran aconsejables.

## Town and Country Planning.

Londres, febrero 1964.

ARNOLD WHITTICK: *Towards new Towns in Scandinavia* (Hacia nuevas ciudades en Escandinavia), pág. 83.

Lo mismo que sucede en Inglaterra, algunos de los mejores ejemplos de buenas edificaciones de bajo coste son obra de las propias empresas que han tratado de alojar a su personal en torno a las fábricas, construyendo, así, núcleos residenciales de características muy definidas. El artículo aporta los ejemplos que constituyen Vällingby y Farsta, en Suecia, y Tapiola—una ciudad jardín—, en Finlandia, son comentadas sus notas más salientes y es estudiada su significación desde el punto de vista sociológico urbano. «Aunque estéticamente son deliciosas y están bien planeadas», carecen de la autonomía de la nueva ciudad. Están «demasiado ligadas a la gran ciudad» vecina para que puedan tener un carácter verdaderamente independiente.

R. C. N.

## Deutsches Verwaltungsblatt.

15 marzo 1964.

Cuaderno 6.

VON KÖHLER, Karl-Heinz: *Behördenkonkurrenz im Kartellrecht*. (La Ad-

ministración en el Derecho de los *kartell*), págs. 214-220.

Ante todo, resulta necesario subrayar que los problemas planteados por el autor en este artículo sólo tienen validez para un Derecho concreto, el alemán de los *kartell*, y para una estructura administrativa también concreta, la de la actual República Federal Alemana. Su interés, por tanto, para el jurista español no especializado resulta un tanto académico. Para comprender los límites y el alcance de las teorías del autor es preciso, no sólo tener en cuenta la diferenciación básica entre funcionarios federales y funcionarios de los *länder* que componen la República Federal (y la preocupación por mantener bien delimitados sus campos respectivos de actuación), sino también la idea del GWB o Código civil alemán como garantía de la libertad de los ciudadanos frente a la Administración, lo que hace que, en casos de conflicto, se produzca lo que, ya desde antiguo, se viene llamando en ese Derecho, «huida al Derecho civil». Es preciso, asimismo, considerar que las teorías económicas sobre las que se asienta el GWB (neoliberalismo) no siempre corresponden a las que inspiran otras leyes que pueden entrar en concurrencia con él, y que sería un error, como subraya von Köhler, pretender ver en ninguna ley la «Constitución económica del país».

El primer problema que el autor examina es el del conflicto de competencias entre un funcionario federal y uno de los *länder* ante el Derecho de los *kartell*. Si el caso se haya previsto y resuelto en el artículo 51, apartado 3, del GWB cuando es uno de estos últimos quien la afirma y el primero quien la contesta, existe una laguna legal en el caso contrario, que Lücke ha intentado llenar diciendo que será la decisión del Ministerio de Economía la que resolverá la cuestión. Ahora bien, como hace resaltar el autor del artículo, no se puede olvidar el principio de que sólo un Tribunal puede dirimir una cuestión de competencia cuando no existe un funcionario superior común a aquellos entre quienes se ha planteado. Por ello, Zweigert considera la solución de Lücke como una mezcla inadmisibles de jurisdicciones y el autor, por su parte, concluye en que, no habiéndose pronunciado sobre la cuestión el Tribunal Constitucional Federal, la admisibilidad

de la decisión ministerial no puede afirmarse con carácter general.

A continuación plantea el problema de la antinomia que se produce cuando otros Tribunales deciden en el Derecho de los *kartell* cuestiones que, aparentemente y de conformidad con el artículo 96 del *GWB*, caen dentro de la competencia de éste. Aquí defiende el autor, fundadamente y en contra de la opinión de Zweigert, la tesis de que es la voluntad de la ley y no la del legislador la que debe tenerse en cuenta en todo momento. Problema más difícil plantea el artículo 98, apartado 1, del mismo cuerpo legal en su aplicación a los actos administrativos. La cuestión se reduce en definitiva a determinar cuándo debe considerarse a la Administración como empresa, en el sentido del *GWB*. A este respecto, recoge von Köhler la opinión de Mallmann de que, no porque el Estado realice una actividad conforme al Derecho privado pierde por ello su estructura o su sustancia. Y lo mismo debe decirse de los *länder*, que son Estados y como tales actúan.

El autor termina su estudio examinando el problema de las empresas subvencionadas por la Administración que, si bien realizan una función de carácter público, caen indudablemente dentro de la esfera del Derecho privado, con determinadas particularidades originadas por el control que sobre ellas mantiene la Administración.

1 abril 1964.

Cuaderno 7.

LOCHBRUNNER, Dr. Franz Xaver: *Die Untersuchung - Gedanken zur Reform des Disziplinarrechts*. (La investigación. Consideraciones para una reforma del Derecho disciplinario.)

El autor se ocupa en este interesante artículo de un problema que reclama urgente solución en el Derecho alemán: la reforma del Derecho disciplinario, inspirado aún en ideas que han desaparecido de otros cuerpos legales de la República Federal.

La primera dificultad que plantea su aplicación es el hecho de que ese Derecho disciplinario se aplica por funcionarios no especialistas en Derecho penal y que hace tiempo perdieron todo contacto con él, por lo cual la remisión a éste que hace, con carácter general, la BDO (*Bundes-*

*disziplinarordnung*) debe considerarse impropcedente. La necesidad de analizar artículo por artículo cuáles son las normas de Derecho penal ordinario que no contradice la BDO y que, por tanto, pueden ser aplicadas, origina, cuando menos, enormes dilaciones e inseguridades, y crea un peligro cierto de interpretaciones erróneas. A juicio de Lochbrunner, sería infinitamente preferible que los preceptos aplicables fueran incorporados a la propia BDO, procurando en todo momento la máxima claridad.

A continuación examina el autor otro de los grandes defectos que pueden señalarse hoy en el Derecho disciplinario alemán, a saber, el de que, bajo determinadas circunstancias, pueda prescindirse de la investigación (*Untersuchung*); concretamente, en el caso de que el funcionario que debe ordenarla, de acuerdo con el Fiscal disciplinario federal, considere los hechos suficientemente esclarecidos. Esta posibilidad es susceptible de resultar tanto más lesiva cuanto que es precisamente en el curso de esa investigación cuando se aportan la mayor parte de las pruebas, ya que la vista oral tiene sólo un carácter complementario. Para demostrar la necesidad de hacer la investigación obligatoria en todos los casos, Lochbrunner hace una serie de consideraciones de derecho y de hecho.

Entre aquéllas, alude al derecho constitucional de todo ciudadano a no ser juzgado sin haber sido antes escuchado. La BDO no afirma este principio con la precisión que sería de desear, aunque tampoco lo contradiga expresamente. No obstante, dado que no se exige la presencia del inculpado en el acto de la vista, puede suceder, al menos teóricamente, que, en caso de no haberse llevado a cabo la investigación, un funcionario llegue a ser separado de la Administración sin que su voz haya sido oída ni una sola vez.

Como consideraciones de hecho expone el autor la inmensa trascendencia que tienen las circunstancias personales del individuo para poder determinar exactamente su culpabilidad, las cuales difícilmente podrán ser apreciadas si no se realiza la investigación. Por otra parte, hace notar también que el esclarecimiento de los hechos sólo presenta garantías cuando se efectúa una investigación adecuada, y buena prueba de ello es la preocupación de la BDO por facilitar esa aclaración, constituyen las fa-

cultades que concede a su instructor (tomar declaraciones juradas a testigos y peritos, ordenar registros e incautaciones, etc.).

Precisamente a analizar la figura del instructor dedica Lochbrunner la segunda parte de su trabajo, estudiando por separado las circunstancias personales que debe reunir, su consideración jurídica y su actuación.

Por lo que a las primeras se refiere, observa muy acertadamente que la cualidad fundamental del instructor debe ser la ecuanimidad y el sentido de la medida. Nunca debe perder de vista el hecho de que no trata con criminales, sino con funcionarios, y de que su misión consiste en investigar simplemente la verdad. Probar la inocencia del inculcado debe significar para él un triunfo igualmente grande que probar su culpabilidad.

Con respecto a su forma de actuar, examina Lochbrunner brevemente los deberes del secretario que le auxilia en la investigación, para pasar luego a estudiar la práctica de la prueba y las medidas de coacción, realmente severas, que puede utilizar el instructor contra los testigos o peritos que no comparezcan, incurran en desacato o se nieguen a prestar juramento o a declarar (siendo curioso señalar que, careciendo de atribuciones para obligar a comparecer al inculcado por la fuerza, puede reclamarla para la comparecencia de testigos y peritos). La utilización de estas medidas coactivas es considerada inútil por Lochbrunner, quien aduce como prueba el que en más de 10.000 casos observados no fueron necesarias ni una sola vez, por lo cual propugna que su utilización sea reservada a los jueces.

La misión del instructor concluye con el resumen de lo actuado, el cual, en unión de las actas en que se recogen las pruebas practicadas, deberá elevar al tribunal llamado a decidir. Este resumen debe ser claro, detallado y preciso, de forma que baste su lectura para poder conocer cuantos hechos sean esenciales para la resolución del caso.

## Die öffentliche Verwaltung.

Marzo de 1964.

Cuaderno 6.

ERHARD KLOTZ: *Beschränkter Wirkungskreis der juristischen Personen des*

*öffentlichen Rechts. Grenzen der privatrechtlichen Rechtsfähigkeit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts* (Esfera limitada de actuación de la persona jurídica de Derecho público. Límites de la capacidad jurídica en Derecho privado de la persona jurídica de Derecho público), páginas 181-189.

*Fabricius*, en una obra ya famosa, hizo notar la relatividad del concepto de capacidad jurídica. Aunque se admita la definición lapidaria de «capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones», resulta preciso hacer distingos y aceptar la existencia de capacidades especiales, relativas o limitadas. Ahora bien, la idea de capacidad jurídica que nos proporciona el Derecho privado ha de servir para iluminar la de Derecho público, y ello tiene gran trascendencia práctica, porque las personas de Derecho público actúan también en la esfera del Derecho privado.

El autor de este artículo parte de que es preciso distinguir, en toda persona jurídica, entre el «fin» y el «objeto» de su empresa. Si en el Derecho privado la distinción se hace evidente en las sociedades, la diferencia se acentúa aún, en gran número de personas de Derecho público. Las personas individuales que actúan en nombre de esas personas jurídicas pueden desarrollar una actividad que contradiga su fin o se halle fuera de su objeto, y se plantea el problema de determinar si es la capacidad de esos órganos de representación la que está limitada, o si es la de la propia persona jurídica. En general, en el Derecho privado alemán, tanto la doctrina como la jurisprudencia se han pronunciado en contra de la limitación de la capacidad de la persona jurídica, afirmando que sólo lo está la de sus representantes. La tesis del autor es, desde luego, opuesta, y para defenderla comienza examinando la teoría general de la capacidad jurídica de las personas de Derecho público.

Ante todo, es preciso concretar de qué capacidad se trata, si de la privada o de la pública (para Klotz, la segunda presupone la primera) y hay que averiguar también si la capacidad es una cualidad de la persona o sólo una atribución del Derecho (para Klotz, la capacidad nunca puede ser considerada como un derecho subjetivo). Luego hay que fijar su

contenido y esfera de actuación, y la tesis de Klotz es que el principio de «similitud» con las personas de Derecho privado no puede aplicarse de manera absoluta. La idea de una personalidad jurídica de la persona pública, que supere a la de sus órganos, limitados por la finalidad de esa misma persona, no pasa de ser una elucubración teórica.

A continuación examina Klotz la posición de la jurisprudencia alemana, que ha defendido a ultranza el principio de asimilación a las personas naturales, o sea, de la no limitación de la capacidad, hasta que una importantísima sentencia del *Bundesgerichtshof* ha venido a abrir nuevos horizontes o, mejor, a cerrarlos, al declarar que la persona jurídica de Derecho público no puede actuar válidamente fuera de la esfera de actuación que tenga reconocida por las leyes, y no porque no tenga capacidad de obrar, sino sencillamente porque carece de capacidad jurídica para hacerlo.

Klotz analiza a continuación la cuestión del origen de esas limitaciones (que Forsthoff hace derivar del Estado, aunque se contradiga al afirmar que el concepto de capacidad jurídica no puede ser distinto en Derecho privado que en Derecho público), y estudia la concreción de la capacidad jurídica por el fin de la persona, deduciendo que no es posible mantener que una personalidad pública limitada suponga automáticamente una personalidad privada también limitada, y examinando diversas teorías.

Su exposición termina con el examen de las consecuencias prácticas de su tesis, y de la forma en que puede conocer el particular los límites de las personas jurídicas públicas, haciendo notar que cuanto más coincidan el fin y el objeto de una persona jurídica, tanto más sencillo resultará fijar los límites de su capacidad.

## Verwaltungsarchiv.

Abril de 1964.

Cuaderno 2.

BEINHARDT, Dr. Gerd: *Der öffentlich-rechtliche Vertrag im deutschen und französischen Recht* (El contrato de Derecho público en los Derechos francés y alemán), págs. 151-174.

La necesidad del conocimiento de otros Derechos nacionales aumenta de día en

día, en una época en que las relaciones internacionales se han vuelto más intensas que nunca, hasta llegar en algunos casos a la anulación práctica de las fronteras. El propósito del Dr. Beinhardt, en el artículo que comentamos, ha sido realizar un estudio comparado de los Derechos de Francia y Alemania, enormemente necesario dados los lazos que unen hoy a ambos países. Las dificultades para ello, desde luego, son grandes, y encuentran su origen, en primer lugar, en el carácter dinámico del propio Derecho administrativo y, en segundo, en la falta de definiciones universalmente aceptadas sobre conceptos básicos. Pero la urgencia de la tarea hace que no sea posible perderse en disquisiciones teóricas y haya que descender al terreno pragmático, lo cual, por otra parte, puede producir la sorpresa de ver cómo, en ocasiones, se llega a soluciones idénticas de Derecho «vivid», partiendo de concepciones radicalmente distintas.

Comienza el autor examinando el concepto de contrato administrativo en el Derecho francés estudiando su ámbito de aplicación sobre la base de la distinción, muy importante en ese Derecho aunque ignorada por su escuela liberal, entre Administración directa e indirecta. Dentro de la primera, analiza la noción de servicio público—pedra angular del Derecho francés que, sin embargo, no tiene siquiera traducción exacta en el alemán—, pasando revista a las diferentes teorías históricamente elaboradas, para llegar al momento actual, en que parece imponerse la definición de Laubadère («toda actividad ejercida por una colectividad a fin de satisfacer una necesidad de interés general»). El Dr. Beinhardt examina con cierto detenimiento los elementos de esta definición, trazando luego una clasificación general de los servicios públicos. A continuación estudia el contrato administrativo en sí, poniéndolo en relación con la clasificación apuntada y fijando su carácter en cada uno de los casos.

Ya en el campo de la Administración indirecta, distingue entre el suministro de medios personales y el de materiales, recogiendo dentro del primero la distinción clásica entre empleado y funcionario, y examinando la concesión de servicios públicos. Por lo que se refiere al suministro de medios materiales, estudia la distinta naturaleza del contrato administrativo según se trate de mue-

bles, transportes, obras públicas, compra de inmuebles, o venta de muebles o inmuebles, examinando también los préstamos públicos y los restantes contratos innominados.

En la segunda parte de su artículo el Dr. Beinhardt analiza la regulación jurídica del contrato administrativo en el Derecho francés, caracterizándolo por sus notas fundamentales de relación con un servicio público y existencia de las llamadas cláusulas exorbitantes, pasando luego revista a éstas y concluyendo que la jurisprudencia debe aún delimitar sus contornos, pues el casuismo actual resulta a todas luces insuficiente.

Más adelante, estudia la admisibilidad de los contratos administrativos, tema éste poco tratado por la doctrina francesa aunque, generalmente, la dé por supuesta. El artículo termina con el examen de la conclusión y cumplimiento de estos contratos, ocupándose en el primer apartado de los vicios específicos que pueden concurrir en ellos, especialmente en el caso en que sea necesaria la llamada «habilitation préalable», o en que se requiera una aprobación posterior, y estudiando también el problema de la libertad de los particulares que contratan con la Administración. En cuanto al cumplimiento del contrato, analiza las limitaciones de la libertad de la Administración en la fijación de cláusulas, y se limita luego a enumerar una serie de principios de los contratos administrativos, extraños al Derecho privado (modificación, dirección y control, sanciones, revisión unilateral y equilibrio financiero).

Esta primera parte del trabajo del doctor Beinhardt (el artículo tendrá una continuación) viene a ser, en realidad, un pequeño tratado que resume, breve pero exactísimamente, la postura actual del Derecho administrativo francés ante los contratos administrativos.

## Deutsches Verwaltungsblatt.

15 de abril de 1964.

Núm. 8.

GROSS, Rolph.: *Filmeinfuhr und Film-selbstkontrolle* (Importación de películas y autocontrol), págs. 307-309.

Como consecuencia de los recientes procesos contra la revista *Der Spiegel*, de

la discusión de un proyecto de ley de prensa territorial, de la nueva regulación del derecho al silencio de los testigos ante los Tribunales, y de diversos problemas surgidos en los distintos medios de difusión, se ha planteado en la República Federal Alemana la cuestión de determinar el significado exacto del artículo 5.º de su Constitución, que establece tajantemente: «No existe una censura». El autor de este artículo examina las repercusiones de este principio constitucional en el campo de la cinematografía, haciéndolo en tres apartados:

1. *Alcance del artículo 5.º* Indudablemente, debe ser aplicado tanto a los noticiarios como a los documentales o las películas de argumento, ya que en todos ellos se expresan opiniones. En este sentido, una sentencia del Tribunal de lo Contencioso-administrativo Federal de 21 de diciembre de 1954, sobre el film *Die Sünderin* (La Pecadora), debe considerarse inadmisibles, ya que se basaba en que el film no expresaba opinión alguna y, por tanto, no podía considerarse amparado por el mencionado artículo 5.º

Ahora bien, el concepto al que la ley se refiere es el de la censura *previa*, es decir, supone que ninguna película necesita una previa autorización para poder ser proyectada o distribuida. Nada obsta, sin embargo, como hace notar Gross, a que un film que se revele contrario a las leyes u ordenanzas pueda ser retirado de cartel o prohibida su difusión.

2. *Importación de películas.* El artículo 17 de la Ley de Economía Exterior de la República Federal Alemana de 28 de abril de 1961, limita la importación de películas extranjeras, las cuales, cuando han de ser dobladas al alemán, necesitan una autorización previa. En la práctica, ello se convierte en una auténtica censura.

Gross observa, con razón, que el artículo 5.º protege no sólo a los ciudadanos alemanes, sino a todos los hombres, ya que no se definen en la Constitución los derechos cívicos, sino los derechos humanos. En consecuencia, esa censura establecida por la Ley de Economía Exterior resulta claramente anticonstitucional.

3. *Control voluntario.* El F. S. K. (*Freiwillige Selbstkontrolle*), o autocontrol voluntario creado por la propia industria del film, no constituye una censura. Y no por la argumentación que hace Katholnig de que, históricamente considerada, resulta imposible imaginar

una censura no estatal, sino por el hecho de que el propio control del F. S. K. constituye también una libre expresión de opinión, que sólo vincula a aquellos que, voluntariamente, se han sometido a sus decisiones. Semejante sometimiento es totalmente aceptable desde el punto de vista constitucional, y en nada contradice al derecho de los ciudadanos a ser informados, ya que la protección del artículo 5.º se refiere a la falta de injerencia estatal en las fuentes de información existentes, pero no obliga a nadie a difundir aquellas opiniones o hechos que no desee libremente difundir.

1 de mayo de 1964.

Núm. 9.

MAURY, Dr. Karl: *Sind unsere Landschaftsschutz-Verordnungen gültig?* (¿Son válidas nuestras reglamentaciones de protección del paisaje?), páginas 344-347.

El doctor Maury, comentando una sentencia del Tribunal Federal Alemán de lo Contencioso-administrativo, de 28 de noviembre de 1963, plantea un interesante problema que se concreta, en definitiva, en la determinación del valor jurídico de los planos o mapas de terrenos no promulgados oficialmente, pero oficialmente publicados, en relación con las normas que a ellos se remiten. La sentencia en cuestión, partiendo de la base de que toda norma jurídica que no tiene delimitado su campo de aplicación es inválida, y de que esta delimitación, si bien puede ser hecha en otra norma, requiere, desde luego, que esta última haya sido válidamente promulgada, deduce la nulidad, en un caso concreto, de una reglamentación de protección del paisaje. La aceptación de esta tesis llevaría a admitir, necesariamente, que todas las reglamentaciones de este tipo de la Alemania federal son también inválidas, dado que su ámbito de actuación se establece, por regla general, de idéntica forma.

Forsthoff ha enunciado la teoría de que toda norma jurídica, sin excepción alguna, debe ser solemnemente promulgada. El Tribunal Federal, de acuerdo con ella, declara que un plano no puede considerarse como norma jurídica, por lo menos cuando, «sin especiales dificultades», la descripción del terreno afectado por una norma hubiera podido ser hecha en la propia norma.

Muy acertadamente hace el autor del

artículo la crítica de este vaguísimo criterio, basado en la inexistencia de «especiales dificultades», alegando, además, en apoyo de su tesis, de que basta con la publicación oficial, el testimonio de Brügelmann-Grauvogez, que hacen notar con agudeza que cualquier descripción de límites sólo con dificultad puede resultar tan exacta como una representación gráfica. Por otra parte, el argumento de que tales planos podrían ser libremente cambiados por la propia Administración, motivando la inseguridad jurídica, no resulta de peso, ya que, según la ley, los planos deben ser expuestos durante catorce días antes de la promulgación de cualquier reglamentación de protección del paisaje, y cualquier cambio hecho sin este requisito previo resultaría nulo.

Por último, no puede considerarse seria la objeción de que no es posible exigir de todo ciudadano la habilidad para leer e interpretar mapas, toda vez que las descripciones incorporadas al texto de las leyes resultarían, por lo general, mucho más incomprensibles.

Más que la crítica de una sentencia cuya doctrina, probablemente, será revocada por el propio Tribunal Federal en el futuro, interesa aquí el problema general de la trascendencia jurídica de la promulgación o falta de ella de mapas y toda clase de representaciones gráficas.

15 de junio de 1964.

Núm. 12.

HOFFMANN, Dr. Heinrich: *Die Verstaatlichung von Berufen* (La atribución de carácter público a las profesiones), páginas 457-465.

El doctor Heinrich Hoffmann se ocupa, de manera completa y casi exhaustiva, del problema jurídico que plantea la atribución; por parte del Estado, de carácter público a determinadas profesiones. Aunque su estudio se centra en el Derecho vigente en la República Federal Alemana y, de manera concreta, en su Ley constitucional, las conclusiones a que llega tienen validez dentro de cualquier ordenamiento jurídico.

La cuestión consiste fundamentalmente en saber «si» el Estado puede atribuir ese carácter público, limitando en consecuencia la libertad de concurrencia y de empresa en una profesión determinada, y «cuándo» y en qué condiciones puede hacerlo.

Comienza el doctor Hoffmann haciendo notar que la libertad individual y los intereses de la comunidad constituyen un campo de fuerzas fluctuante que varía según las circunstancias de tiempo y de lugar. La libertad que la Constitución concede va siempre ligada a lo social y, si resulta preciso determinar los límites de esa libertad, no lo es menos fijar los límites que tiene el Estado cuando la coarta. Para ello analiza el doctor Hoffmann las características de las profesiones públicas, estimando que, en primer lugar, es preciso que la concesión de ese carácter se haga por una norma con rango de ley, ya que, por la materia de que se trata, resulta necesario rodear semejante declaración de toda clase de garantías. En segundo lugar, el carácter público de una profesión no es —según él— algo funcional, sino institucional. No es la labor realizada la que atribuye ese carácter, sino el hecho de que los que adoptan esa profesión se hallan sometidos al Derecho público o desarrollan, con carácter independiente, una función estatal. (La frontera habría que trazarla, de acuerdo con Hoffmann, entre los abogados y los notarios. Los primeros desempeñan una labor en cierto modo pública, pero su profesión no lo es, limitándose el Estado a establecer determinados requisitos para poder ejercerla. En cambio, los notarios, aunque con carácter independiente, ocupan un puesto público y desempeñan una función también pública.) Analiza Hoffmann a continuación las relaciones del problema que examina con las llamadas «regalías», con los monopolios económicos y con la capacidad de las administraciones, especialmente de los Municipios, para desempeñar determinadas tareas, destacando la importancia que tiene en este último caso el llamado «principio de subsidiariedad».

Hace luego un estudio detenido de la Constitución alemana (arts. 12, 2.º, párrafo 1.º, y 33), para probar que no sólo está prevista la licitud de la declaración de carácter público de una profesión, sino también el «cuándo». Los casos en que será lícita serán aquellos en que tal declaración sea necesaria para la salud o los intereses públicos, especialmente cuando exista un peligro grave o inminente. Analiza más adelante los tres grados que puede adoptar la injerencia del Estado dentro de las profesiones: desde el simple establecimiento de requisitos al que hacíamos referencia y que no cons-

tituye aún un caso de atribución de carácter público, al caso extremo en que los que desempeñan la profesión quedan sometidos al Derecho público, su estructura alterada y los medios que utiliza se convierten también en públicos, pasando por el caso intermedio en el que existen detentadores independientes de puestos públicos que no utilizan necesariamente medios de ese carácter.

El doctor Hoffmann termina afirmando que el Estado deberá utilizar siempre aquella de las tres formas que limite menos las libertades, acudiendo únicamente a la estatalización perfecta cuando los intereses sociales lo hagan absolutamente necesario.

## Die Öffentliche Verwaltung.

Abril de 1964.

Núm. 9.

HARTMANN, Richard K.: *Dienstpostenbewertung oder Stellungsschlüsselung?* (¿Valoración de puestos o clave de empleos?), págs. 251-255.

El autor hace una importante contribución a la controversia planteada en la República Federal Alemana sobre los sistemas de elaboración de plantillas de funcionarios. Efectivamente, en tanto que las esferas federal y local continúan utilizando casi invariablemente el llamado *Dienstpostenbewertung* o sistema de valoración de puestos, se ha recurrido en determinados *Ländern* al llamado *Stellungsschlüsselung* o sistema de clave de empleos, bien con carácter exclusivo o bien en combinación con el anterior. Es más, parece dibujarse actualmente una tendencia dominante hacia la utilización de este último en todas las esferas, alegándose en su favor que simplifica las deliberaciones previas a la fijación de presupuestos y permite apreciar mejor los resultados prácticos del trabajo que los funcionarios realizan.

Comienza Hartmann haciendo notar que no puede estimarse que el problema deba confiarse a cada una de las administraciones, ya que las leyes que regulan los sueldos de los funcionarios tienen carácter general y generales han de ser también los criterios que se apliquen al establecer las escalas de funcionarios. Analiza luego las bases del sistema de «valoración de puestos» (que, en su for-



ma actual, se remonta a 1920), consistentes en definitiva en adecuar, siguiendo criterios objetivos, funcionarios y sueldos. Dado que las leyes no contienen reglas para la valoración de las tareas realizadas, la única forma de establecer un rango entre los funcionarios consiste en adaptarse a las distintas categorías de sueldos. Para ello se emplean determinados criterios de valoración, surgidos de la experiencia y formulados en la esfera local por los funcionarios encargados del estudio de la simplificación de la Administración, aunque se utilicen en todas las esferas. Tales criterios son: clase y ámbito de la tarea realizada, conocimientos necesarios para ella, responsabilidad, independencia e importancia de la labor. (Resulta preciso tener en cuenta que de esta forma se obtiene una clasificación inicial que corresponde a un sueldo base, pero que será modificada luego por las circunstancias personales de edad, tiempo de servicio, etc.)

El sistema de «clave de empleos», por el contrario, establece previamente un porcentaje de funcionarios partiendo de la base de que hacen falta años para alcanzar los conocimientos necesarios para desempeñar determinado puesto, de que los puestos más sencillos son desempeñados por mayor número de personas y de que la escala de funcionarios tiene la forma de un cono o pirámide. Sus ventajas teóricas son la uniformidad de todas las administraciones y la igualdad de oportunidades de ascenso; pero, sin embargo, las experiencias realizadas no han confirmado esas supuestas ventajas. La igualdad formal ha conducido a desigualdades prácticas, ya que no todas las administraciones necesitan el mismo tipo y clase de funcionarios, y por ello el legislador se ha apartado del sistema.

Ambos sistemas se excluyen entre sí, pero en la elaboración de plantillas sigue siendo necesario, en concepto de Hartmann, la utilización del primero, no sólo porque el principio de rendimiento de los funcionarios así lo exige (sueldo y trabajo deben corresponderse), sino también porque, dada la forma de elaboración de los presupuestos, no resulta posible proceder de otra manera.

Los inconvenientes que se le suelen achacar a este sistema de «valoración de puestos» son el de ser contrario a los intereses de los funcionarios, la falta de criterios objetivos de valoración, su desvirtuación por el inevitable automatismo posterior y el hecho de que resulta imposible controlar sus resultados. Todas estas objeciones son acertadamente rechazadas por Hartmann, que hace ver su inconsistencia o la posibilidad de alegarlas con cualquier otro sistema.

Defiende, pues, Hartmann, la necesidad de utilizar el sistema tradicional de elaboración de plantillas, y, aunque insiste en la incompatibilidad de los dos sistemas estudiados, admite que puede defenderse la introducción en el «sistema de valoración», una vez fijadas las escalas, de unas fronteras superiores en forma de «clave de empleos», que permitirán facilitar los ascensos sin desatender las necesidades concretas de la Administración de que se trate. Asimismo, en casos aislados y referidos a funcionarios concretos (colaboradores que realizan durante años un trabajo, funcionarios que desempeñan tareas especiales, mutilados, etc.), puede aceptarse que la categoría de sueldos en que esté encuadrado el funcionario sea inferior o superior a la del trabajo que realiza, aunque sea únicamente en concepto de excepción individual.

M. S.