

VII. BIBLIOGRAFIA

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (Seminario de Urbanismo): *Resumen y conclusiones de las Monografías publicadas. (Estudio de las poblaciones españolas de 20.000 habitantes)*. Madrid, 1964.

Desde hace varios años el Instituto, a través de su Seminario de Urbanismo, viene publicando sendas Monografías referentes a los núcleos españoles de población de 20.000 habitantes, módulo que el propio Seminario consideró significativo para emprender un estudio que se ha extendido en catorce volúmenes.

Era necesario enjuiciar el conjunto de estos trabajos y deducir las conclusiones mediante una labor de clasificación y de cotejo que viniera a cerrar el ciclo.

Tal es la significación de este volumen y podemos considerar que, con toda claridad y rigor, se ha logrado el fin propuesto.

El objetivo que el referido estudio persigue es la determinación de las condiciones urbanísticas que debe reunir la ciudad-tipo que funcione como cabecera de comarca, habiéndose llegado a la conclusión de que la ciudad de 20.000 habitantes es la de mínimo volumen que hace posible albergar los servicios sociales indispensables para alcanzar un nivel de vida ciudadana y que sirva de nexo entre otras ciudades menores contiguas que no puedan bastarse a sí mismas, ya que su capacidad económica no les permite tener las instalaciones y servicios deseados.

Se tomaron como muestra en el estudio las catorce ciudades siguientes: Alcalá de Henares, Avila, Sagunto, Sueca, Segovia, Villanueva y Geltrú, Santa Coloma de Gramanet, Calatayud, Aranjuez, Ayamonte, Torrelavega, Soria, Avilés y Guecho, analizando en cada una de ellas el aspecto comarcal y la ciudad en sí.

El comentario ponderado y el estudio comparativo de las características de las catorce ciudades apunta la posibilidad de conocer los coeficientes de corrección necesarios que permitan normalizar el tamaño, proporción y organización de la ciudad-tipo. La primera labor consistió en discriminar los datos que son específicos de una población de aquellos que son genéricos dentro de un tipo determinado, estudiando las características de la población activa y de su crecimiento.

Bajo estos aspectos: 1.º, Avila, Segovia y Soria, se clasifican como ciudades rectoras; 2.º, Sueca, Villanueva y Geltrú, Sagunto y Torrelavega, como productoras; 3.º, Ayamonte, pesquera, y Calatayud, comercial agrícola; 4.º, Guecho y Santa Coloma de Gramanet, residenciales, apareciendo en Alcalá de Henares y Aranjuez mixtificado su carácter agrícola e industrial, debido a las congregaciones militares.

El valor medio del suelo por habitante es de 86 metros cuadrados, pero considerando que estas ciudades tienen escasez de servicios e instalaciones, se han tomado 100 metros cuadrados por habitante.

Los edificios ocupan el 57 por 100 del suelo total, cifra media, deducidas de la comparación Calata-

yud, Ayamonte y Sueca que son normales en este aspecto, alcanzando en casi todas ellas la edificación de una y dos plantas valores superiores al 80 por 100, siendo viviendas unifamiliares el 40 por 100.

Los servicios sociales son bastante escasos y mal dotados en las catorce ciudades, tanto los correspondientes a capitales de Provincia como a las cabezas de partido, y no responden a las exigencias de la vida social actual. El número de edificios sociales debe ser el 1,96 por 100 sobre la edificación total, y respecto de los edificios dedicados a uso distinto del de vivienda, el 36,30 por 100.

Este tipo de ciudad debe estar organizado con cuatro unidades vecinales con los servicios sociales primarios y una unidad vecinal más de orden urbanístico superior para atender a las necesidades de la comarca, cuya población media es de 44.000 habitantes.

De la comparación de los valores que tienen los terrenos, edificios y servicios se deducen datos tan interesantes como saber que el valor de lo edificado es poco más del doble del de los terrenos, y que el promedio del valor de los edificios es algo superior a la suma de los terrenos más los servicios.

Finalmente, según que la ciudad tenga por su misión en la comarca carácter residencial, agrícola, industrial o representativo, las proporciones entre los distintos elementos varían. Por ejemplo, las representativas son las más extensas y las agrícolas las menos. En cuanto a edificios se refiere, las agrícolas-industriales tienen mayor proporción que las residenciales y las representativas, y las zonas libres son ma-

yores en estas últimas que en las restantes.

Por otra parte, la litología, el clima y la topografía, como factores más influyentes en la abundancia del agua en el suelo y subsuelo, dan carácter al paisaje de la ciudad, pero este factor, comparado con la función primordial de la ciudad, apenas produce matices.

Conclusiones. La ciudad-tipo de 20.000 habitantes consta de cuatro unidades vecinales, presididas por otra de escalón urbanístico superior, sobre una superficie de 200 hectáreas, distribuidas así:

Concepto	Superficie (Has.)	Porcentaje
Edificios	114	57
Calles	40	20
Parques	20	10
Solares	26	13

De las 114 hectáreas ocupadas por los edificios, el 79 por 100 se dedica a viviendas, el 11 por 100 a edificios públicos y el 10 por 100 restante a industria y comercio.

El valor de la ciudad se compone de los siguientes sumandos: edificios, 61 por 100; terrenos, 12 por 100; red viaria, 21 por 100, y servicios, 6 por 100.

Por todo lo expuesto, y considerando la utilidad de esta aportación, primera en su género, merecen plácemes los técnicos que han intervenido en la publicación.

A. ORTIZ.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Madrid, 1964.*
(*Evolución demográfica, desarrollo urbanístico, economía y servi-*

cios). 584 págs., 13 fotografías, 15 gráficos y cuatro planos.

El año de 1964 ha sido el primero en el que Madrid se ha desenvuelto bajo el signo de la especialidad de su Régimen local. Casi podría decirse que Madrid, recientes aún las conmemoraciones de su capitalidad cuatro veces secular, ha empezado realmente a ser capital de España, con todo lo que ello lleva consigo en lo político, en lo administrativo y hasta en el ambiente ciudadano, en estos días que ahora transcurren.

Captándolo con fina sensibilidad, el Instituto de Estudios de Administración Local ha editado, con todo esmero, un bello volumen que se nos antoja a la vez balance de un pasado y apertura de horizontes. Se ha sabido conciliar en él la erudición y el dato minucioso de la estadística con la visión panorámica y la idea de conjunto. En el futuro, cuando se haya de utilizar una documentación cualquiera sobre Madrid, y aun hoy, si queremos constatar satisfactoriamente a la nada fácil pregunta de qué sea Madrid, la compulsas de esta obra resultará imprescindible.

Desorbitaría los límites de una recensión entrar en el estudio de todas y cada una de las colaboraciones que integran este volumen, y entre las que se cuentan catedráticos tan prestigiosos como el profesor Jordana o don Luis de Sosa; personalidades administrativas tan relevantes como Carlos Trias, Pedro Bidagor y Juan José Fernández-Villa; expertos y técnicos tan aquilatados como Ignacio Ballester, Pedro Bustinza, Juan Velarde y Angel Alcaide; o especialistas tan competentes como José María Fontana, Juan José Fornas, Carlos Bri-

ñas, Antonio Matilla, Carlos Díez de la Guardia, o todos los demás que, en una u otra materia, completan el cuadro de participantes. Sus aportaciones se dividen en cinco sectores —aparte queda la ágil «Breve historia de Madrid», del profesor De Sosa—dedicados respectivamente a Madrid, como ente político-administrativo y cabeza de su área metropolitana, a la población y la vivienda madrileñas, a la economía de Madrid, a la educación, la ciencia y la cultura, y a la seguridad y la asistencia sociales.

En la primera parte, además de la colaboración de don Luis Jordana que ya conocen los lectores de esta REVISTA y cuya firma exime de apreciaciones o encomios superfluos por descontados, destaca la síntesis que del problema genérico de las áreas metropolitanas y del caso específico de Madrid hace Carlos Trias, que con tan buen pulso llevó hasta su recientísima desaparición a la Comisaría de Ordenación Urbana de la capital. Pedro Bidagor, otra figura tan íntimamente vinculada ayer y hoy al urbanismo madrileño, esboza el desarrollo urbanístico de la ciudad para preguntarse con justificada ansiedad cómo será el Madrid del siglo XXI. Y el Secretario de la Corporación municipal, en un interesante estudio, desvela los principios de la nueva estructura administrativa del Ayuntamiento y de sus servicios.

Los problemas demográficos son tratados, en la segunda parte, por Antonio Bullón («Evolución y estado de la población de Madrid»), Ignacio Ballester («El crecimiento demográfico natural de Madrid») y Juan José Fornas («Madrid, centro inmigratorio»). Los títulos son bastante expresivos de su contenido y

de su interrelación. Directamente conectado con la demografía, el problema de la vivienda es estudiado por Pedro Bustinza, quien hace un matizado y pormenorizado análisis del Censo de 1960.

Posiblemente no se habrá hecho nunca un estudio de conjunto de Madrid como entidad económica tan acabado como el que se contiene en la parte tercera de este libro. José María Fontana aborda un tema de excepcional interés y curiosamente huérfano de estudios detenidos: el del «papel de Madrid en la economía española». Otro tanto cabe decir del trabajo de Juan Velarde sobre «El empleo en Madrid». El mismo interés hace que, por una vez, sea de lamentar la concisión extrema con que trata Carlos Briñis el problema de los transportes, y la omisión de algunos servicios como la electricidad o el agua, que se presentan en Madrid con características propias. No desmerecen de la tónica general del libro, y ello es ya suficiente elogio, las aportaciones de Ignacio Ballester («La estructura agraria, industrial y de servicios»), José Ayuso («El movimiento comercial»), Juan José Fornas («La Banca en Madrid») y Angel Alcaide («El consumo y el nivel de vida»).

Toda capital de Estado es, en cierta manera, muestrario y culminación de la cultura y la ciencia nacionales. Madrid no es excepción, y su papel en esta materia lo analizan acertadamente Darío Martínez Esteras («La enseñanza en Madrid»), Carlos Díaz de la Guardia («La Ciencia y la investigación»), Antonio Matilla («Archivos, Bibliotecas y Museos de Madrid») y Antonio de Miguel («Madrid y su Prensa»). Mención aparte, por la agilidad y galanura de su exposición, merecen

la colaboración de Juan Antonio Cabezas («La actividad artística, cultural y literaria en Madrid») y José Montero, que escribe sobre los espectáculos en un Madrid «que es ya, por sí mismo, espectáculo».

La última parte, de mayor brevedad, contiene dos monografías de Antonio Perpiñá y de Ismael Calvo, respectivamente sobre «La Seguridad Social» y «La Asistencia Social».

Cierra el volumen, al que avalan más de una docena de fotografías, 15 gráficos y cuatro esmeradas reproducciones de otros tantos planos históricos de Madrid, desde el inevitable de Teixeira hasta la «vista de pájaro» de 1873, un apéndice estadístico de no menos de 60 páginas, que constituye de por sí un inestimable compendio informativo sobre la capital española. En resumen, un empeño plenamente logrado y acreedor a toda clase de elogios.

M. P. O.

HIDALGO (Manuel): *Suma de la Ley del Suelo*. Editorial «Librería Abogados». Madrid, 1964, 1350 páginas.

Junto a la producción puramente teórica, a veces un tanto vacía, es imprescindible la bibliografía destinada al servicio del bufete o del despacho del administrador, e incluso del del simple administrador. Desgraciadamente, esta última clase de obras aparece rodeada de auténtica ramplonería.

La que se comenta, por el contrario, y no obstante pertenecer al tipo de libro eminente y exclusivamente práctico, tiene verdadera calidad. Calidad lograda en la cuidadosa presentación, en el fácil manejo, en el

acopio de documentación y en el método de disposición de la misma.

Su contenido ilustrará sobre las excelencias del trabajo mejor que cualquier otra exposición. Se divide la obra en las siguientes partes: la transcripción completa de la Ley del Suelo, del Decreto de coeficientes para los valores urbanísticos—y, por ende, de los valores expectantes—, la Ley de Valoraciones urbanísticas que tan hondas innovaciones ha introducido en la del Suelo, y el Reglamento de Solares, consecuencia de esta última Ley, y que también ha alterado fuertemente en este punto el sistema. Con ello queda transcrita la totalidad de lo que pudiéramos llamar legislación urbanística fundamental.

En la siguiente parte se incluyen todas las normas urbanísticas complementarias.

Expuesta la totalidad del Derecho positivo, el libro que reseñamos incluye en una cuarta parte la totalidad de las sentencias habidas sobre la materia en los últimos siete años.

Por último completan el libro dos minuciosos índices, uno de normas y sentencias y otro de conceptos jurídicos.

Queda por decir lo más importante. Y es esto: en la legislación que hemos llamado fundamental se aporta, al pie de cada artículo, la cita de jurisprudencia que le atañe, así como las concordancias legislativas pertinentes. Y en nota a pie de página se remite al lector al lugar donde se encuentran íntegras tales sentencias o disposiciones concordantes. De este modo se tiene fácilmente a la mano una auténtica suma de Derecho urbanístico, tal como anuncia el título del libro y aclara

su autor en una breve nota introductoria.

Don Manuel Hidalgo ya había acreditado su pericia en estas lides con la publicación de obras de la máxima utilidad, referidas bien a arrendamientos urbanos, bien a arrendamientos rústicos, siendo especialmente conocidos sus trabajos sobre esta última materia. En esta su primera salida al campo del Derecho administrativo, ha prestado, igual que anteriormente, un gran servicio a los profesionales dedicados a un difícil campo: el del Derecho urbanístico.

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER
Y URRUTIA.

MARTÍN BLANCO (José): *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*. Editorial Montecorvo. «Colección de Estudios Jurídicos». Madrid, 1964, 362 págs.

De toda la reciente y súbita floración de estudios, generales o parciales, dedicados a los problemas urbanísticos y a la Ley del Suelo, la obra de Martín Blanco que comentamos se destaca como la más importante, por su adecuada sistemática y por la perfilada labor con que se matizan las distintas cuestiones abordadas. En síntesis, y contra lo que un título menos explícito de lo que debiera ser parece indicar, se encierra en este libro un tratamiento completo de los problemas jurídico-privados de carácter urbanístico o, si se prefiere, de las relaciones jurídicas sobre bienes inmuebles. Precisamente es la idea de relación jurídica la que ha conformado a toda la obra, puesto que su sistemática se ajusta a sus elementos típicos: objeto, sujeto y forma. A través de cada uno de estos elementos

se abordan los temas más candentes de nuestro urbanismo—y de todos los urbanismos—: la calificación de inmuebles, la aparición de la figura del «volumen de edificabilidad» con independencia de su asiento físico y como posible objeto autónomo de la relación jurídico-económica; las restricciones de edificabilidad y la valoración del suelo, por citar sólo algunos de los derivados del objeto de la relación jurídica sobre inmuebles.

El autor, cuya trayectoria privatista es bien conocida, ha querido dejar de lado en esta ocasión, aunque esperamos que se decida a entrar en ella pronto, lo que denomina el aspecto político-jurídico de la cuestión. Se acepta así una situación dada, cuyos postulados superiores no parecía oportuno discutir, y se ciñe el libro más al examen de lo que es, que de lo que debería ser. El resultado inmediato es un sensible aumento del valor práctico de la obra, que no naufraga en los escollos peligrosos de las teorías abstractas desvinculadas de una realidad histórica concreta. Ello es tanto más de alabar cuanto que esa realidad estaba necesitada con urgencia de estudios a la vez prácticos y con sólido fundamento teórico, y esto es precisamente lo que Martín Blanco nos ofrece, con carácter general, por vez primera, aunque hubiese ya aciertos meritorios en el estudio de cuestiones particulares. Pero quizá pueda reprochársele el no haber coronado su obra, una vez hecho lo más difícil, con un capítulo general sobre la propiedad inmobiliaria en la Ley del Suelo, en el que se resumiesen y concordasen los resultados a que fragmentariamente se llega en cada uno de los restantes capítulos. La transformación de fondo que al

concepto mismo de propiedad fundiaria ha dado la Ley del Suelo está a la base de todos los fenómenos de calificación, valoración y régimen jurídico de la tierra que se examinan con tanto acierto, y su exposición hubiera ayudado poderosamente a la comprensión de cada problema concreto como parte de una problemática total homogénea. Además, se hubieran evitado ciertas vacilaciones (por ejemplo, véase la página 260) que no aparecen justificadas, no ciertamente después de la doctrina allí citada, sino por la rotundidad del artículo 70, 1, de la Ley del Suelo que habla, sin lugar a dudas, del «contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística», contenido que, en resumen, se concreta en hacer de la propiedad del suelo un centro de imputación de obligaciones y de soporte de limitaciones, mucho más que de atribución de derechos, como hacía el concepto clásico civilista. También pudiera criticarse—y precisamente en el mismo capítulo—el hablar de la Administración pública como «adquirente» en el caso de las cesiones obligatorias de viales y espacios verdes. Es evidente que la cesión no la hace el particular a la Administración, sino a la colectividad, o, dicho de otra forma, que la Administración no adquiere esos terrenos, sino estrictamente las facultades que se le confieren para la conservación, el uso y el aprovechamiento de lo que es dominio público. En la cesión no hay un puro cambio de titularidad dominical—como lo hay en la expropiación o en la compra por tanteo municipal o por avenencia—, sino una trasmutación del régimen jurídico de la propiedad que pasa a ser de bien privado a bien público, y aun podría plantearse el supuesto

de a quién correspondería su titularidad en caso de desafectación: la retención por parte de la Administración, pero, ahora sí, a título de patrimonio privado, de los terrenos cedidos constituiría un caso evidente de enriquecimiento injusto.

Todas estas cuestiones y otras más, que nos brinda la obra de Martín Blanco, son ejemplo de la complejidad y de la altura de los problemas jurídicos urbanísticos, y hay que saludar en este libro al primero que acierta a plantearlos a la vez en el terreno de la *praxis* y con todo su rigor científico. Particularmente las partes dedicadas al «objeto» del tráfico inmobiliario son, para nosotros, las más felices de toda la literatura española sobre la Ley del Suelo y sus aspectos complementarios. Hasta tal punto es así que más que felicitar al autor hemos de felicitarnos nosotros por poder disponer desde ahora de un instrumento tan sólidamente elaborado y de tanta utilidad.

M. P. O.

ROVIRA MOLA (Alberto de): *Régimen fiscal del Municipio de Barcelona*. Barcelona, 1963, 654 páginas.

Esta obra es una recopilación de las disposiciones generales y especiales que constituyen el régimen impositivo del Ayuntamiento de Barcelona, bien sistematizadas y con numerosas indicaciones bibliográficas, presentando las Ordenanzas fiscales en su integridad con sus antecedentes y referencias, siendo de destacar en este aspecto las anotaciones hechas por el autor a la Ordenanza general—que contiene normas comunes, tanto sustantivas como procesales—y el interés que

ofrece la regulación de las nuevas exacciones autorizadas por la Ley de Régimen especial del Municipio barcelonés, texto articulado de 23 de mayo de 1960.

A. S.

WHITE (Leonard D.): *Introducción al estudio de la Administración pública*. Compañía General de Ediciones. México, 1964, 552 páginas.

El profesor de Administración pública de la Universidad de Chicago, Leonard D. White, publicó la obra *Introduction to the study of Public Administration* que, traducida al español por Florentino M. Torner, acaba de ver su cuarta edición.

Podemos deducir la importancia de esta publicación de la enumeración de algunos de los 34 capítulos que la componen: Forma y espíritu de la Administración pública en los Estados Unidos. Relaciones administrativas entre el Gobierno federal y los Estados. Relaciones administrativas nacionales y de los Estados con los funcionarios locales. Función de línea: Nivel político. Sector de carrera o profesional. (Estos dos capítulos han venido a sustituir a la sección que en anteriores ediciones se refería a la dinámica de la organización). Organización para la Administración fiscal (que ha sido ampliado y completado con nuevas ideas). Nacimiento de la Administración del personal público. Servicio profesional del Estado. Reclutamiento, exámenes y certificación. Relaciones industriales en el servicio público. Lealtad y seguridad (estos capítulos contienen lo anteriormente denominado control de personal). Poderes administrativos.

El autor ha tratado de seleccionar lo que ha creído más interesante para el estudiante universitario y también para aquellas personas interesadas en comprender las bases en que se asienta la Administración de su país.

Puede decirse que si fué Goodnow quien inició el primer estudio sistemático de la Administración pública sobre un fondo de Derecho administrativo (método adoptado en nuestro continente), y que tal estudio, desde el punto de vista de la gestión, se inició en los Departamentos de investigaciones municipales (habiéndose formulado sistemáticamente en 1920), y que el estudio comparativo de la Administración pública fué estimulado a raíz de la terminación de la segunda guerra mundial, bajo la égida de las Naciones Unidas, del mismo modo podemos afirmar que el estudio de la historia de la Administración ha quedado prácticamente abierto en los Estados Unidos con el libro que glosamos.

La obra de White se apoya por lo menos sobre cuatro supuestos. Supone que la Administración es un solo proceso sustancialmente uniforme en sus características esenciales donde quiera que se observe, y en consecuencia evita el estudio de la Administración municipal, de la Administración de los Estados Unidos y de la Administración federal en cuanto tales.

Supone que el estudio de la Administración debe partir de la base de la gestión y no de los fundamentos de Derecho y, en consecuencia, se absorbe más en los asuntos de la Asociación Norteamericana de Administración que en las sentencias de los Tribunales.

Supone que la Administración si-

gue siendo primordialmente un arte, pero da importancia a la vigorosa tendencia a convertirla en ciencia.

Supone que la Administración se ha convertido en el corazón del problema del Gobierno moderno, y que seguirá siéndolo.

No se expone ninguno de los aspectos técnicos de la Administración, pero sí los problemas básicos comunes: organización, personal, control, finanzas, etc.

Desde que el autor hizo su primera edición a fin, como él dice, «de averiguar lo que sabía acerca de lo que entonces se conocía de un nuevo campo de los estudios académicos: el de la Administración pública», y organizó sus conocimientos de modo sistemático, el crecimiento de las materias que cabría introducir en el libro ha sido extraordinario; por ello la edición que presenta White es selectiva, habiendo procurado pasar del tratamiento de los detalles a la comprensión de las más amplias cuestiones políticas que sirven de base a todo el sistema administrativo.

La evidente importancia del libro de White es causa de su difusión y aceptación por parte del público, reflejada en las cuatro ediciones de la obra en su idioma original, y en la traducción que hemos comentado.

GUMERSINDO GUERRA-LIBRERO.

AMATO (G.): *Il Sindacato de costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*. (El recurso de constitucionalidad sobre la competencia legislativa del Estado y de las Regiones.) Editorial Giuffrè. Milán, 1964, 477 págs.

Comienza el autor diciendo que el trabajo que se contiene en este li-

bro nace de la convicción de que el estudio de cada ordenamiento jurídico, no sólo por lo que respecta a los caracteres generales, sino también por muchos problemas específicos, puede aportar indicaciones preciosas, tal vez resolutivas, en comparación con los diversos ordenamientos. Tal convicción es patente en el país italiano.

El autor afirma en la introducción que se dan problemas comunes a más de un ordenamiento jurídico y su solución a la luz de los datos que cada uno ofrece puede, sin duda, ser mejor de la que pueda obtener utilizando los datos que aporte cada ordenamiento jurídico por separado. El autor, pues, utiliza la investigación como método para realizar su estudio.

Entre los aspectos del ordenamiento constitucional italiano que merecen destacarse al efectuar una comparación con el Derecho constitucional extranjero, son, a juicio del autor, dos innovaciones introducidas en el seno de la Constitución republicana: la descentralización regional y la justicia constitucional.

La organización regional italiana tiene como fuente primordial las normas de la Constitución y de los Estatutos, que marcan los rasgos esenciales y señalan las esferas de competencia de cada Región. El respeto a estas normas corresponde al Juez constitucional, que vela por la legitimidad de las leyes estatales y regionales.

El autor tiene en cuenta todos los ordenamientos que tienen una misma raíz histórico-cultural y son, por tanto, similares al italiano: el ordenamiento federal alemán, el austríaco, el canadiense, la federación estadounidense y la misma federación

australiana; especialmente fija su atención en el ordenamiento federal estadounidense.

El autor divide su obra en dos partes. La primera la dedica al estudio de la legislación nacional y local y al examen de la jurisprudencia; esta primera parte la divide en dos secciones, una consta de cinco capítulos y otra de cuatro.

Centra la primera sección en el examen de la disposición constitucional que atribuye competencia al Congreso en materia de comercio. En la segunda sección analiza las competencias normativas del Estado y de la Región a la luz de la jurisprudencia del Alto Tribunal Constitucional

La segunda parte la dedica el autor a realizar una valoración de los límites establecidos por la Constitución con respecto a las normas estatales y regionales y a examinar la función del Juez en lo concerniente a la legitimidad de estas normas.

Al finalizar su obra, en la conclusión, el autor traza el esquema de las materias tratadas a lo largo de su trabajo y es partidario de la cooperación entre el Juez constitucional y el legislador nacional. Sobre esta base, la descentralización regional podrá desarrollarse del modo más adecuado a los principios inspiradores de la política gubernamental.

FRANCISCO LOBATO.

GOTTMANN (Jean): *Megalopolis: the urbanized northeastern seaboard of the United States*. (Megalópolis: La costa urbanizada nororiental de los Estados Unidos.) Massachusetts Institute of Technology Press, 1964, 812 págs.

En un reciente artículo publicado en la revista *Architectural Record*,

Lewis Mumford arremetía, como es de ritual en él, contra los expertos que se ponen a resolver los problemas urbanos sin tener una idea clara de lo que es y debe ser una ciudad. Decía concretamente Mumford que «por falta de una imagen clara de la ciudad moderna, los expertos actuales, seguidores de los planes de ordenación deshumanizados y de los procesos irracionales que están desintegrando por completo a las ciudades, emergen, como el sociólogo Jean Gottmann, con conceptos como el de «Megalópolis», que es el colmo del amorfismo y de la abstracción urbanas».

No debe tomarse demasiado literalmente este juicio crítico del prestigiado autor de tantas excelentes obras de urbanismo, pues es bien sabido que su pluma virulenta no se detiene en medias tintas y, por otra parte, que tiende con demasiada frecuencia a identificar conceptos como «falta de imagen clara de la ciudad moderna» con «falta de asentimiento incondicional a lo que Lewis Mumford entiende que debe ser la ciudad moderna». Lo cierto es que si la «Megalópolis» es una abstracción amorfa, el tema que sirve de base a su elaboración en la obra así atacada y que ahora comentamos, no puede ser más concreto, puesto que es simplemente el estudio socio-urbanístico de la región nororiental de los Estados Unidos, la franja costera en la que, en un ámbito territorial realmente reducido, se encuentran, formando una aglomeración urbana casi ininterrumpida, Washington, Baltimore, Filadelfia, Nueva York, New Haven y Boston, formando, como gráficamente dice la introducción de la obra, la «calle mayor» de la Nación.

Una lectura más sosegada de la

obra (publicada por vez primera en 1961 y reimpresa hoy en formato de bolsillo) nos lleva al convencimiento de que se trata de un excelente estudio de esta aglomeración monstruosa. Tal vez su defecto, más que el de la abstracción, sea el de la prolijidad: algunas exposiciones son demasiado detallistas y ganarían con una mayor concisión. Pero hay aspectos—como el estudio de la evolución histórica y del proceso de urbanización de la región—de verdadero interés y de auténtica novedad. Tal vez la parte de mayor interés sea, no obstante, la segunda, en la que se estudia la transformación de las zonas agrícolas, no sólo por su traspaso de zonas rurales a urbanas en muchos casos, sino por el impacto que la urbanización ha producido en las que han seguido siendo rurales, incluso en los procesos productivos y de explotación agrarios. La conclusión del autor es que en esta zona se ha realizado un *Novus ordo seculorum*, una nueva organización de los tiempos, sin que sobre ella haya que aventurar juicios de valor, sino de viabilidad a escala universal.

Escrito por un geógrafo, renombrado especialista en geografía urbana y sociología de la ciudad, el presente libro, a despecho de la opinión de autoridad antes transcrita, es una obra sólida, importante y digna de tenerse en cuenta en una temática demasiado propensa a la improvisación alegre y a la elaboración pseudocientífica o a los alegatos visionarios. El que esté restringida a una zona territorialmente delimitada no impide que el planteamiento de los problemas y gran parte de los razonamientos y conclusiones del autor sean aplicables a otras zonas y ambientes.

M. P. O.

WEBER (Werner): *Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Massnahmen der Laender und des Bundes? (¿Satisface la estructura municipal actual las exigencias de la ordenación territorial? Son aconsejables medidas legislativas por parte de los «Laender» o del «Bund»?).*

Ed. C. H. Beck. München y Berlín, 1964, 59 págs.

Se trata de un dictamen o ponencia presentado por el profesor de Göttingen a la cuarta sección del Congreso alemán de Juristas celebrado en Karlsruhe durante el mes de septiembre de 1964. El tema está desarrollado de una manera densa y haciendo referencia a una copiosa bibliografía (publicada e inédita), describe la situación existente y las soluciones legales y doctrinales propuestas para remediarla, terminando con una toma de posición propia sobre el tema, que se basa en, y desarrolla, otros trabajos anteriores del autor. En estas condiciones es poco menos que imposible aludir a todos los puntos tocados en el libro que se recensiona, pero al menos interesa subrayar algunas de sus notas más características, ya que sirven para comprobar, una vez más, que el problema de la reestructuración de la Administración local —que tanto preocupa hoy en España— no es menos acuciante en otros países, y que, por otra parte, pese a las esenciales diferencias que en este punto median entre la Administración alemana y española, hay en el fondo una unidad problemática que se refleja en un paralelismo de ensayos de solución. Además, hay que tener en cuenta que el le-

gislador de aquel país lleva realizando desde algunos decenios algunos experimentos, unos logrados y otros no, que arrojan mucha luz sobre la diferencia que media entre la ley y la realidad, entre la abstracta ilusión, siempre ambiciosa, y los secos resultados.

W. Weber parte de una base que también entre nosotros es harto conocida, a saber: que junto a una serie de Municipios de pequeña extensión y riqueza y, por consiguiente, administrativamente raquíticos e incapaces de atender a las mínimas necesidades de sus habitantes, existen otros, desmesuradamente desarrollados, cuya población ha rebasado sus límites administrativos para extenderse sobre los Municipios vecinos, sin por ello integrarse en su vida pública y corporativa.

Estas anomalías fueron observadas ya desde hace tiempo en el aspecto del urbanismo y su planificación. Por ello es por lo que las primeras soluciones ensayadas lo fueron desde este punto de vista. Como experimentos logrados son de citar el iniciado en 1920 en la zona del Ruhr (*Siedlungsverband Rhurkohlenverband*) y recientemente en Hannover (*Verband Grossraum Hannover*). De las reformas de Göttingen y Sieger, todavía no desarrolladas, aún es pronto para sacar conclusiones. En cualquier caso se trata de soluciones aisladas, de supuestos concretos, que interesa canalizar en una solución normativa de tipo general. A tal efecto se estudian a continuación las posibilidades que ofrecen los planes locales y regionales contenidos fundamentalmente en la Ley del Suelo.

Ahora bien, si los problemas urbanísticos se ven afectados directamente por la estructura territorial

de los Municipios, es claro que no se agotan en ellos todas las actuales anomalías, que ya han quedado desatendidas. Por ello se impone una nueva revisión de la situación desde otra perspectiva—desde la estructura constitucional de los Municipios—y con otros fines: los de lograr unidades administrativamente capaces de afrontar los problemas del mundo moderno.

En este punto la doctrina alemana no ha carecido de imaginación. W. Weber describe y analiza más de media docena de fórmulas propuestas por los autores en busca de esa unidad administrativa ideal o, por lo menos, idónea, y en cuyo detalle no puede entrarse aquí por abarcar una variada serie de manipulaciones en un Derecho local que no tiene correspondencia con el nuestro.

Muy interesantes son, sin embargo, las conclusiones a que llega después de este repaso, a saber: que antes de lanzarnos a imaginar soluciones ideales más o menos complicadas, debemos examinar con todo detenimiento las posibilidades que ofrece el sistema establecido—con o sin modificaciones—, potenciándole hasta el máximo, lo que todavía no se ha hecho, puesto que si las soluciones revolucionarias son más brillantes teóricamente y hasta más cómodas, con ellas se corre el riesgo de caer en la irrealidad, es decir, en la ineficacia.

La conclusión ha de ser, pues, que en principio el sistema actual debe ser respetado por diversos motivos: primero, porque las estructuras vigentes son la base de todo el sistema administrativo, de tal manera que el conjunto de las actividades administrativas se vería gravemente

amenazado con toda esa serie de manipulaciones aludidas, que en definitiva vienen a desnaturalizar la esencia del Municipio, observación que afecta primordialmente a las llamadas funciones soberanas, en las que no se puede, sin más, introducir modificaciones a costa de su claridad y fijeza. En segundo lugar, es de tener en cuenta que el Municipio es un ente de fines universales, y cuando se le reforma para lograr una mejor adaptación a fines concretos (por ejemplo, el urbanismo o los transportes), no hay que perder de vista que quizá esta mejor adaptación a un fin puede provocar una desadaptación a los demás. Y, por último—y esta es la objeción fundamental—, debe tenerse presente que el Municipio es un ente de primaria función democrática o, si se quiere, de representación política. Extremo esencialísimo que suelen olvidar las reformas estructurales al uso, obsesionadas por una eficiencia técnica, conseguida por especialistas, al margen por completo de la representación popular, que es la verdadera sustancia del Municipio.

El camino de la tan necesaria reforma ha de tener siempre presente ambos objetivos—la eficiencia, por un lado, y la esencia política del Municipio, por otro—, sin olvidar ninguno de ellos. En este sentido las soluciones más prometedoras pueden encontrarse en la llamada cooperación intermunicipal y en la estructura supramunicipal por Regiones. En cualquiera de estos dos planos queda respetada la naturaleza autonómica del Municipio y, al tiempo, se posibilita la formación de unidades administrativas técnicamente eficientes.

A. NIETO.

VIII. REVISTA DE REVISTAS

a) ESPAÑA:

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

Madrid, junio 1964. Núm. 234.

VEGA GUTIÉRREZ, José de la: *La advertencia de ilegalidad*, págs. 403 a 405.

Se trata de un estudio del artículo 413 de la vigente Ley de Régimen local, cuya aplicación, a juicio del autor, supone el más delicado punto de fricción al que puede estar expuesta la relación personal entre los Secretarios e Interventores de las Corporaciones locales y los Presidentes y miembros de las mismas, pues sucede a veces que la advertencia se interpreta de manera equivocada considerándola como medio hábil utilizado por el funcionario para entorpecer y desequilibrar las actividades de las Corporaciones. El autor del trabajo que comentamos formula la siguiente propuesta: «El artículo 413 debería quedar modificado suprimiendo los puntos 3.º y 4.º y redactando uno nuevo, cuyo contenido estableciera que el funcionario asesor está obligado a formular, en nota unida al expediente, su concepción jurídica o técnica con el apoyo de los preceptos legales convenientes. Esta nota deberá ser estudiada por la Presidencia antes de que se incluya el asunto en el orden del día de la sesión; y en caso de discrepancias del criterio mantenido, deberá de consultarse con el Letrado o Letrados de la Corporación, elevando en último término consulta a la Jefatura provincial del Servicio de Inspección y Asesoramiento, contra cuyo dictamen podrá alzarse la Corporación ante la Jefatura Central del Servicio Nacional. Con esto se evitarían las dudas en el orden legal o técnico que pudieran caer al Presidente de la Corporación, no se in-

terferiría el criterio de la Administración central en el desenvolvimiento de la autonomía local y el funcionario asesor, ya sea Secretario o Interventor, estaría a salvo de cualquier contingencia y protegido por una opinión superior».

MAHÍLLO SANTOS, Juan: *Organización y métodos en la Administración local*, páginas 406 a 410.

Constituye el trabajo número catorce publicado en esta materia por el señor Mahillo Santos. Al hablar del control en la actividad administrativa y en la programación expone que el control significa y supone un esfuerzo de comparación del resultado obtenido con el objetivo buscado. Estudia el contenido del control y sus requisitos.

El Consultor de los Ayuntamientos.

Madrid, 20 mayo 1964. Núm. 14.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Los requisitos administrativos*, págs. 685 a 693.

El trabajo que comentamos constituye una sección de uno de los capítulos del libro del profesor González Pérez titulado *El procedimiento administrativo*.

Estudia la invalidez de los actos analizando los requisitos subjetivos, como la aptitud del sujeto en sus diferentes aspectos; desarrolla luego la importancia que en los requisitos de los actos administrativos tiene la validez, continuando con un estudio muy profundo de los requisitos objetivos.

30 mayo 1964. Núm. 15.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Los requisitos administrativos*, págs. 761 a 767.

Constituye la continuación del artículo

lo comenzado en el número anterior y se dedica a estudiar los requisitos de la aptitud, fundamentalmente relativos a los problemas de lugar y tiempo, sentando el principio general de que el lugar no constituye un requisito de validez del acto, pues el ordenamiento jurídico positivo no exige que los actos se realicen en un lugar determinado. Ahora bien, hay una excepción a esta regla y es la contenida en el artículo 295 de la Ley de Régimen local que determina que las sesiones se celebren en la Casa Consistorial, en el Palacio provincial o en edificio habilitado al efecto. Dedicamos el resto del trabajo al estudio de la forma en relación con los actos administrativos.

A. D. P.

Documentación Administrativa.

Madrid, junio-julio 1964. Núms. 78-79.

GUAITA, Aurelio: *Veinticinco años de la Administración española. 1939-1964*, páginas 9 a 24.

Cuanto da a conocer el autor es una introducción al estudio monográfico que *Documentación Administrativa* ofrece en este número y en donde pone de relieve que las reformas habidas se han hecho bajo el signo de la eficacia, dando cuenta de los principales textos legales promulgados, el auge de la ciencia administrativa y, en cuanto a la organización manifiesta que ha sido bastante lo conseguido, comentando el tema de las regiones y divisiones administrativas.

VALLINA, Juan Luis de la: *La responsabilidad civil de la Administración pública*, págs. 25 a 30.

Tanto este trabajo como los demás que se dan a conocer en este número son estudios parciales sobre temas determinados, tratando el autor de la referenciada materia sobre la responsabilidad civil, clave del régimen administrativo, ya que supone una de las principales garantías jurídicas del administrado frente al Poder público.

Después de señalar la situación tradicional, se refiere y comenta la regulación actual, precisando la mencionada responsabilidad y sus límites a tenor de las Leyes de Expropiación forzosa y de Régimen jurídico.

CRESPO MONTES, Luis F.: *La evolución orgánica de la Administración central del Estado*, págs. 31 a 48.

Los cambios más trascendentales habidos durante estos últimos cinco lustros se reflejan en esta aportación como reflejo de la importancia de los órganos en el marco de las funciones públicas, reveladores de la actividad creciente de la Administración y de la distribución de las mencionadas funciones para su mayor eficacia.

En este artículo se alude al Consejo de Ministros, a la Secretaría del mismo y a las Comisiones delegadas del Gobierno, a los nuevos Ministerios y a las divisiones que en algunos de los ya existentes se establecieron.

FERNÁNDEZ JÚLBEZ, Guillermo: *La Administración pública provincial*, páginas 49 a 58.

Como consecuencia de la diversidad de administraciones públicas sobre un mismo marco territorial, la práctica ofrece un invariable cuadro de problemas de gestión de los servicios y reparto de competencias, que se analizan en este trabajo, estudiando en primer término la gestión y coordinación de competencias a nivel interministerial, para tratar, seguidamente, del mismo problema a nivel intraministerial, terminando con la gestión y coordinación de competencias a nivel de administraciones públicas.

MEILÁN, José Luis: *La evolución de los Organismos autónomos en España*, páginas 59 a 75.

La complejidad de la vida administrativa, en la que junto a la que lleva a efecto el Estado, puede considerarse la que realiza la local y los órganos institucionales, conducen al autor al estudio de estos últimos entes y enumera los más destacados, precisando su nacimiento y justificación, a la vez que las fuentes normativas creadoras, clasificación a tenor de sus fuentes y, por último, la evolución de los mismos.

Como conclusión señala los problemas de la Administración institucional y manifiesta que sus órganos no han de ser considerados como entes desgajados de la Administración del Estado, pero en

último término identificables con ella, patrimonial y estructuralmente, pues más que a una fórmula organizativa responden a la vida de la sociedad.

ENTRENA CUESTA, Ramón: *El principio de unidad de la Administración y la Administración local*, págs. 76 a 92.

Si el principio de unidad de la Administración pública no impide la existencia de una pluralidad de personas públicas de naturaleza administrativa, entre ellas la Administración local, esta evasión o huida del Derecho administrativo en general, en opinión del autor, no comporta una total autonomía general e independiente de las entidades locales respecto del Estado.

La tesis que se mantiene en este trabajo es que el Estado legisla y reglamenta con carácter general para las entidades locales, por lo que existe un Derecho general de las mencionadas entidades que es, por su origen, Derecho estatal.

Los aspectos que se abordan en este trabajo se refieren al régimen de Carta, al de las grandes ciudades, Municipios adoptados y a los regímenes especiales de Alava, Navarra, Islas Canarias, Plazas de Soberanía y Provincias africanas.

Otros artículos que se dan a conocer en este número extraordinario de *Documentación Administrativa*, son los siguientes:

«Eficacia de la Administración y garantía particular en la Ley de Procedimiento administrativo», que desarrolla Francisco González Navarro, en tanto que Víctor Mendoza Oliván trata de «La jurisdicción contencioso-administrativa»; Rafael Ansón Oliart, de «Las relaciones entre la Administración y los administrados», haciéndolo Albiñana García-Quintana, sobre «La Ley general tributaria», y, finalmente, tratando José Antonio Abad Candela de «La función pública».

S. S. N.

Municipalia.

Madrid, mayo 1964. Núm. 131.

LOBATO BRIME, Francisco: *Devengos en casos especiales de servidores de la Administración local*, págs. 181 y 182.

Destaca la importancia y actualidad

que tiene la Orden del Ministerio de la Gobernación de 2 de abril de 1964, que aprueba la Instrucción número 4 para la aplicación de la Ley 108/1963, de 20 de julio, sobre regulación de los emolumentos de los funcionarios de Administración local. Dedicó especial interés al problema de los Secretarios habilitados, analizando diversos supuestos y haciendo constar que sería deseable que se terminase con las Secretarías habilitadas.

A. D. P.

b) EXTRANJERO:

Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

Bruselas, 1964. Núm. 1. Año XXX.

GEBERT, S.: *Les problèmes de l'autogestion sociale dans l'Administration de la République Populaire de Pologne*. (Los problemas de la autogestión social en la Administración de la República Popular de Polonia), páginas 35-41.

Con la autogestión social se lleva a la sociedad entera la facultad de gerencia de los asuntos públicos al mismo tiempo que el hábito de respeto de las reglas de la vida en sociedad sin recurrir a la acción coercitiva del Estado. Se va así progresivamente a una limitación de las funciones de la Administración, la cual va siendo de esta forma sustituida por la autogestión social.

El autor en su trabajo nos da diversos ejemplos de formas de autogestión social.

Nouvelles de l'U. I. V.

Mayo-junio 1964. Vol. III. Núm. 3.

La réunion du Comité Technique à La Haya. (La reunión del Comité Técnico en La Haya), pág. 1.

Los días 15 y 16 de abril, el Consejo Ejecutivo del nuevo Comité Técnico de la Unión Internacional de Villas se reunió en La Haya, principalmente para discutir sobre su reunión que tendrá lu-

gar en Francia del 14 al 17 de octubre próximo, con el fin de celebrar un Congreso. Este Congreso se propone estudiar la industrialización de las regiones en vías de desarrollo en el noroeste de Francia. Se decidió que el Secretariado de la Unión Internacional de Villas enviaría una carta circular a los miembros asociados a esta Unión, rogándoles envíen informes sobre las oficinas técnicas para consulta sobre esta materia que existen en los Municipios de sus países. Esto permitirá invitar más tarde a expertos en estas materias a la reunión.

Le Congrès des Communes Néerlandaises discute le problème des loisirs. (El Congreso de los Municipios holandeses discute el problema de las diversiones), págs. 4-6.

Hoy día la creciente urbanización, los cambios de las condiciones de trabajo y el creciente número de vehículos dejan más tiempo libre a la población, pero al mismo tiempo absorben el espacio preciso y, a veces necesario, para horas de recreo. Esto significa que las diversiones y descansos ocupan un punto de mucha actualidad para gran parte de las autoridades locales. Hoy constituye problema. Principalmente se plantea esto en los Países Bajos donde la densidad de población es una de las más elevadas del mundo y donde los lugares destinados a diversión se encuentran limitados. Por ello, el tema escogido para el Congreso anual de la Unión de Municipios holandeses ha sido concretamente «Las autoridades locales y los lugares de recreo al aire libre». El Congreso se celebró los días 12 y 13 de mayo.

El problema de los lugares para descanso y recreo en las poblaciones constituye, a juicio de los congresistas, una tarea que incumbe a las autoridades locales. El Congreso estuvo muy animado y los participantes en él tuvieron una participación activa en el mismo. Unas cuantas excursiones completaron el programa de este Congreso.

Revue Internationale des Sciences Sociales.

Año 1964. Vol. XVI. Núm. 2.

DUBE, S.: *La fonction publique et l'édition nationale dans les sociétés en*

transformation. (La función pública y la reconstrucción nacional en las sociedades en transformación), páginas 251-258.

El presente artículo trata de la transformación de la sociedad en los países en vía de desarrollo, y del delicado papel de la función pública en las tareas de reconstrucción nacional. Distingue ocho grandes características de la función pública y analiza los problemas que se le plantean a ésta en los diversos campos de la actividad humana—vida política, evolución de las costumbres, intervención creciente del Estado, y puesta en práctica de nuevas instituciones.

Città di Milano.

Milán, junio 1964. Año 81. Núm. 6.

CRESPI, G. F.: *Anche per il «verde» un Ente regionale: Nel quadriennio 1962-1965 raddoppiato il verde di Milano.* (También para el «verde» Ente regional: En el cuatrienio 1962-65 se incrementarán los espacios verdes en Milán), págs. 282-287.

Se ha desarrollado el 22 y 23 de mayo de este año en Milán una reunión para estudiar los espacios verdes en Milán y a ella se han aportado escritos de administradores y técnicos, poniéndose de manifiesto que la Administración municipal de Milán lucha por incrementar los espacios verdes de la ciudad.

El autor, después de estudiar históricamente el desarrollo de los espacios verdes en Milán, cree que en los momentos actuales tiene una mayor gravedad. En los cuatro últimos años se han doblado los espacios verdes de Milán; es de esperar que se tripliquen en el próximo cuatrienio.

Nuova Rasegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza.

1 de febrero de 1964. Año XX, núm. 3.

FRAGOLA, U.: *Per la rinascita dei Comuni di Longarone ed Erto e Casso.* (Por el renacimiento de los Municipios de Longarone, Erto y Casso), páginas 265-268.

El renacimiento de ciertos Municipios plantea, a juicio del articulista, nume-

osos problemas de orden urbanístico, geológico, económico y jurídico que es preciso tener en cuenta cuando de crear nuevos Municipios se trata.

El problema es complicado desde el punto de vista legislativo. El autor sostiene que el Estado asume, en líneas generales, la dirección y ejecución de todos los métodos más precisos y necesarios para hacer resurgir la zona, conservando la autonomía de los Entes locales interesados, en lo que atañe a los problemas más estrictamente municipales.

El autor estudia con detalle los Municipios antes mencionados y las normas legales por las que se rigen.

RATTI, E.: *Nuove strade extra-urbane ed edificazione delle aree marginali*. (Nuevas calles en el extrarradio y edificación de las zonas de ensanche), págs. 272-274.

Se trata, normalmente, de grandes calles que rodean los núcleos urbanos y que sirven como de arterias de entrada a las grandes ciudades.

El autor alude a diversos problemas que plantea este crecimiento de las ciudades.

Se refiere a las relaciones entre la Administración municipal y provincial a este respecto.

Aboga el autor por una desinteresada colaboración en el orden urbanístico entre la Provincia y el Municipio, especialmente en el terreno de la planificación.

RODELLA, D.: *Consorzi intercomunali e comunità di zona*. (Consortios intermunicipales y comunidad de zona), páginas 278-284.

La palabra consorcio evidentemente se usa teniendo presentes las disposiciones del Código civil, bien sobre el contrato constitutivo, bien sobre el funcionamiento de los consorcios particulares previstos en el libro de la propiedad. Los consorcios se conciben como una sociedad particular reconocida como persona, y por la cual las personas físicas o jurídicas se asocian para una empresa determinada o para el ejercicio de una actividad profesional.

El autor analiza el tema que estudia

a la luz de la Ley sobre urbanismo promulgada en Italia el 17 de agosto de 1942.

Para solucionar los problemas comunes en materia de urbanismo entre diversos Municipios se exponen en el trabajo las dos soluciones existentes: creación de un Ente público territorial supercomunal con competencias específicas de decisión a cuyos pareceres los Municipios deben someterse, o bien la creación de un simple órgano de coordinación sin la creación de un nuevo Ente.

Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.

Roma, junio 1964. Año CXV. Núm. 6.

GIUSEPPE, G.: *Note sulla responsabilità della P. A. e dei pubblici funzionari in materia di incidenti stradali*. (Notas sobre la responsabilidad de la Administración pública y de los funcionarios públicos en materia de incidentes viarios), págs. 405-413.

Por Sentencia de 31 de octubre de 1961 el Tribunal de Casación italiano afirmó la responsabilidad del Municipio de Milán en materia de incidentes viarios, causados por deficiente construcción en las calles. El hecho se inició en 1956, y el Tribunal de Venecia hizo responsable al Ayuntamiento de Milán por corrimiento de tierras al no hallarse las calles en buenas condiciones y causar daños a diversos vehículos y a sus propietarios. El autor hace un extenso comentario a esta Sentencia.

F. L. B.

County Councils Gazette.

Londres, noviembre 1964.

COL G. P. SHAKERLEY: *Local Government in Poland*. (El Gobierno local en Polonia), pág. 244.

El Gobierno de la República popular polaca ha invitado a una permanencia de dos semanas en Polonia a una Delegación británica compuesta por el Presidente de la Asociación de Corpora-

ciones municipales, el Alcalde de Oxford, el *Town Clerk* de Chester y el Presidente del Consejo del Condado de Gloucester, autor del trabajo de que estas líneas dan cuenta. Aparte del estudio de los métodos de la Administración polaca, el viaje se extendió a otros objetivos secundarios: visita de industrias pesadas y ligeras, Universidad de Cracovia, el castillo de Wawel, meticulosamente restaurado y sede de los antiguos Reyes de Polonia; el castillo de Malbork, hogar de los Caballeros Teutónicos, y muchos otros lugares de importancia cultural.

El problema del pueblo polaco consiste, todavía hoy, en restañar las heridas de la guerra: horroriza pensar que Polonia ha perdido 203 hombres por millar en la pasada contienda. Se pidió a los visitantes que criticaran lo que veían, pero siempre que la crítica fuera justa y manifestada con simpatía y comprensión.

Polonia está dividida en 17 *voivods* o Provincias y cinco ciudades con estatuto provincial. Las Provincias están divididas en Condados y éstos en Municipios urbanos o rurales (*The Municipal Review*, Londres, noviembre de 1964, número 419, pág. 665).

La capital, Varsovia, de 1,25 millones de habitantes, está gobernada por un Consejo del Pueblo, de 150 miembros, con un *Presidium* al frente, de tan sólo once personas, presidido por el Alcalde. El Consejo del Pueblo elige a éste, a los tres Diputados y a los otros siete miembros del *Presidium*. Los cuatro primeros perciben todos sus emolumentos por su plena dedicación a los negocios de la ciudad. En el *Presidium* parece que residen los principales poderes de la Administración de la ciudad, si bien el Consejo ha de conocer y aprobar sus decisiones. Las reuniones del *Presidium* tienen lugar una vez a la semana, sus miembros ostentan la jefatura de algún Departamento. La ciudad está dividida en subdistritos, cuyos representantes integran el Consejo popular de Varsovia, que se reúne una vez al mes.

El Ministerio de Economía municipal constituye, groseramente, el equivalente del Ministerio británico para la Vivienda y el Gobierno local, si bien el Ministerio de Transportes y de la Salud está ampliamente implicado en materia administrativa municipal.

No parece diferir mucho la estructu-

ra del Gobierno local polaco de la británica. Sin embargo, aun con gran autonomía en el marco general, las autoridades polacas toman parte activa también en la creación y gobierno de la industria ligera y de cadenas comerciales.

La Hacienda municipal obtiene préstamos del Gobierno; los gastos son sometidos al Ministro para su aprobación y el costo de los servicios es soportado por las Administraciones locales sólo en parte.

El artículo pasa revista a otros aspectos de la Administración polaca y su autor sólo pretende subrayar a grandes rasgos las principales características. Quedó extrañado de la falta de interés de los visitados por conocer el sistema británico. Tuvo la sensación de que continúan disimuladas determinadas tensiones internas. El pueblo polaco desearía mayores contactos con el Oeste sin que hoy le quepa otro recurso que el de «alinarse» con el Este. «Pero su historia muestra que son un pueblo valiente, amante de la libertad e independencia y sus condiciones pautarán, indudablemente, su actitud hacia cualquier sistema político que los gobierne o que intente gobernarlos».

Public Management.

Illinois, septiembre 1964.

JOHN M. PFIFFNER: *Three Main Problems will Characterize the next 50 years.* (Tres problemas principales caracterizarán los próximos cincuenta años), pág. 194.

Dedicada la revista que aquí se cita a conmemorar, en el número correspondiente a septiembre, el cincuentenario de la I. C. M. A. (*International City Managers Association*), flota en todos los artículos el balance de las realizaciones y los pronósticos de lo que resta por hacer.

En este artículo, PfiFFner, miembro activo de la Universidad de California del Sur desde 1929, pretende subrayar las dificultades que ha de superar el *Manager* en el próximo medio siglo, que irán todas matizadas por el signo de la turbulencia social. No es sino un reconocimiento explícito de los problemas actuales en Estados Unidos, especialmente el que es la clave de gran parte de la

política interior estadounidense: la lucha racial.

Dentro de esa sobrecogedora sombra de la inestabilidad social, el autor apunta las dificultades con que habrán de tropezar los administradores locales, resumidos en tres grandes apartados: la *patología social urbana* (multiplicación del crimen y de la delincuencia, amenaza a la paz social por parte de los grupos étnicos de militantes, dificultades de empleo, etc.); la *crisis del suelo frente a un crecimiento crónico de la población urbana* (renta del suelo, burocratización de la vida urbana, poca atención a la construcción de viviendas económicas para sectores debilitados, etc.), y la *estructura de las metrópolis*, que plantea el problema de cómo gobernar y administrar a «Metropolitania», esto es: prácticamente todos los administrados vivirán en una ciudad o en su límites, que serán los de la unidad urbana colindante.

Glosa muy ligeramente, el trabajo, los puntos que quedan consignados.

Secretaries Chronicle.

Londres, diciembre 1964.

RAYMOND S. B. KNOWLES: *The Clerk: Lawyer, Administrator or General Manager?* (El Alcalde: ¿Legislador, Administrador o Gerente?), pág. 517.

El artículo toma pie en la propuesta, que va adquiriendo cada vez mayor consistencia, de dotar a Newcastle de un *City Manager* (versión norteamericana de un Alcalde-Gerente), cuando se produzca el retiro próximo del actual *Town Clerk*.

La noticia viene glosada, por otra parte, por *Public Service* (diciembre de 1964, pág. 12), insistiendo en la urgente necesidad de tratar los grandes problemas de la ciudad moderna con la agilidad y el estilo que adoptan los responsables de la gestión de la Empresa privada. «Es preciso un nuevo concepto de la Administración local—viene a decir—para abordar las tareas del mañana».

Si la *City Corporation* de la ciudad, dice Knowles, se decidiera por crear tal nombramiento, habría sido rota por primera vez en la historia británica, la

tradicción del *lawyer-Clerk*, del Alcalde legislador.

Se extiende el autor en consideraciones sobre la trayectoria del *Town Clerk* al correr de los años y sobre la conveniencia o no de que sea legislador (*lawyer*, es exactamente docto en leyes); pero sí es un hecho cierto que ya no es suficiente un puro administrador para el gobierno de la ciudad, y en este sentido el intento de Newcastle abre las puertas a la fórmula norteamericana del *City Manager*, con la esperanza puesta en la eficacia de fórmulas nuevas que la práctica sanciona.

Reviste gran interés la lectura de este artículo, porque con la sutileza de los matices británicos son manejados conceptos que pueden introducir al lector en la comprensión de estos cargos públicos y de sus características diferenciadoras que fuerzan a que sus respectivas designaciones no tengan exacta traducción al castellano.

The Municipal Review.

Londres, septiembre 1964.

F. W. WARD: *Police Authorities and the Police Bill.* (Las autoridades de Policía y la Ley de Policía), pág. 516.

El proyecto de Ley de Policía nació del Informe definitivo concluido por la Comisión Real sobre la Policía, en mayo de 1962. Su finalidad, al decir del autor es, en primer lugar, establecer las directrices de las relaciones entre el Secretario del Interior, las autoridades policiales y los Comisarios de Policía. En segundo lugar, el proyecto tiende a garantizar la eficacia de la organización policial, a cuyo fin introduce en ella varias modificaciones, y, por último, se ha pretendido establecer una nueva reglamentación de las quejas contra la Policía.

La cuestión afecta muy directamente, en varios aspectos, a las autoridades locales, cuyas Asociaciones corporativas se han opuesto, a veces con gran tenacidad, a determinados puntos que ahora consagra la Ley. Estima necesario, el autor, señalar estas zonas de fricción y comentar las que implican una compenetrada actuación de la Policía y el Gobierno local, para cuyo propósito se ex-

tiende en comentarios sobre estos seis puntos: las autoridades de Policía, relaciones entre la Policía y los Consejos locales; funciones de las autoridades policiales y su relación con el Comisario-Jefe; nombramientos, ascensos y disciplina; quejas contra la Policía, y esquemas de reorganización a la luz de la nueva estructuración del Gobierno local.

Se trata, en resumen, de actualizar la función policial coordinándola con la jerarquía y competencia de las autoridades locales, para que continúe en toda su vigencia la proverbial confianza en el celo, integridad y lealtad de todos aquellos a quienes compete mantener la paz de la Reina en todo su reino.

The Town Planning Review.

Liverpool, julio 1964.

GRAEME SHANKLAND: *The Central Area of Liverpool*. (El centro de Liverpool), página 105.

El autor, nombrado asesor de urbanismo de la ciudad de Liverpool en 1962, ha formado un equipo trabajador y entusiasta, cuyo fruto principal ha sido la elaboración de diez informes referidos, todos ellos, a la reforma del centro de la ciudad. Este artículo constituye la presentación de extractos del décimo informe, referidos al resumen de las conclusiones y políticas adoptadas por el Consejo de la ciudad referidas a sus diversos espacios urbanísticos, edificios y rutas, mostrando los planes que hay en marcha en conexión con el plan general del centro de Liverpool. Establece también el artículo, por primera vez, cuáles son las perspectivas de dicha zona central en relación con el más amplio ambiente regional en que aquélla está inserta, y pretende predecir los cambios que cabe esperar como reacción de las presiones económica y social. Ha sido necesario para ello pasar revista al uso del suelo y estudiar la movilización de los recursos materiales y humanos que es dable manejar.

Octubre 1964.

J. M. WESTERGAARD: *Land use Planning Since 1951*. (La urbanización del suelo desde 1951), pág. 219.

El autor, de nacionalidad sueca, pasa

revista a las características principales que han rodeado al urbanismo, en cuanto al planeamiento del uso del suelo se refiere, desde 1951 hasta 1964, fundamentalmente en los aspectos legal y administrativo. El estudio está referido solamente a Inglaterra y Gales.

No faltan alusiones, sin embargo, a otros aspectos del urbanismo que por otra parte, claro está, se hallan implicados con el uso del suelo: la vivienda, el suburbio, la propiedad, la construcción, las Haciendas locales, etc.

R. C. N.

Deutsches Verwaltungsblatt.

Julio 1964.

Núm. 13.

BIELLENBERG, Dr. Walter: *Neue Rechtsgrundlagen für den Bau unterirdischen Verkehrsanlagen im Hamburg*. (Nuevos fundamentos jurídicos para la construcción de instalaciones de tráfico subterráneo en Hamburgo), páginas 501-509.

La segunda parte de la Ley de Expropiación de 14 de junio de 1963, dictada para la ciudad de Hamburgo (como es sabido, la ciudad de Hamburgo constituye por sí sola uno de los *Länder* de la República Federal Alemana), presenta caracteres totalmente nuevos, que hacen que pueda servir de modelo, no sólo para otras ciudades alemanas, sino para cualquier ciudad que quiera acometer el problema del establecimiento de medios de tráfico subterráneo o ampliar los que ya posea.

Es indudable que el tráfico subterráneo ha ido adquiriendo una importancia creciente. Limitado en un principio a pequeños túneles y luego al llamado ferrocarril metropolitano, en los últimos tiempos se ha hecho frecuente, no sólo la creación de aparcamientos bajo tierra, sino también la circulación subterránea de automóviles, lo cual lleva consigo en ocasiones la creación de verdaderas ciudades superpuestas. Ahora bien, la moderna maquinaria ha revolucionado las coordenadas clásicas de la construcción de estas instalaciones, ya que hoy resulta posible hacerlas sin necesidad de alterar para nada la superficie de los terrenos bajo los que se encuen-

tran. Con todo, los nuevos métodos presentan también determinadas desventajas, como la de que, una vez que la maquinaria se encuentra bajo tierra resulta costosa y difícil su extracción, por lo que, debido a razones económicas y técnicas, la construcción ha de hacerse de manera ininterrumpida; por otro lado, resulta posible la aparición de daños en la superficie con posterioridad a la conclusión de los trabajos.

Todo ello hace que las leyes de expropiación tradicionales resulten inaplicables, o, por lo menos, inadecuadas en estos casos, ya que fueron dictadas pensando en los métodos de construcción tradicionales, que exigían la ocupación de la superficie, con los perjuicios consiguientes para los propietarios. En la República Federal Alemana, la *Bundesbahngesetz* por la que se rigió en un principio la construcción de ferrocarriles metropolitanos, reveló pronto su ineficacia, por lo que la moderna Ley de Hamburgo reviste una importancia capital.

El doctor Bielenberg, en este documentado trabajo, examina sus aspectos más destacados, tanto en cuanto a la realización de los trabajos como al resarcimiento de los propietarios y la regulación del tráfico subterráneo.

Die Offentliche Verwaltung.

Junio 1964.

Núm. 11.

CZYCHOWSKI, Dr. Manfred: *Die Satzungsgewalt der Gemeinden nach § 58, Abs. 4 Satz 2 des Flurbereinigungsgesetzes*. (La potestad reglamentaria de los Municipios, según el artículo 58, párrafo 4.º, frase 2.ª, de la Ley de Ordenación del Suelo), págs. 369-373.

El doctor Manfred Czychowski examina aquí el problema que plantea un artículo determinado de la *Flurbereinigungsgesetz* («Ley de Ordenación del Suelo») alemana de 14 de julio de 1953 —susceptible de diversas interpretaciones y, en general, bastante ignorado— en el que se pone de manifiesto el delicado juego de competencias a que puede dar origen la peculiar estructura de la República Federal Alemana. Efectivamente, la facultad de dictar reglamentos locales, de crear Derecho municipal, constituye una de las atribuciones primordiales de las *Gemeinden* ale-

manas. Tal facultad se basa en las leyes constitucionales y se extiende a todos aquellos asuntos de carácter local sobre los que el legislador no haya dispuesto, expresamente, algo diverso. Semejante norma, de rango constitucional, se ve concretada y completada por otras leyes y reglamentos, entre los cuales hay que situar la *Flurbereinigungsgesetz* referida.

El artículo comentado por el doctor Czychowski dice: «Los planes de ordenación del suelo tienen fuerza de Derecho municipal en lo que se refiere a aquellas de sus disposiciones dictadas en interés común de los afectados o en interés general. Una vez terminado el proceso de ordenación del suelo, tales disposiciones pueden ser alteradas o derogadas por disposiciones municipales, con aprobación de los funcionarios de control local».

En primer lugar, examina el autor cuáles son las disposiciones de los planes de ordenación del suelo que, una vez terminado el proceso de ordenación, quedarán bajo la competencia de las *Gemeinden*. Una interpretación apresurada del precepto nos llevaría a entender que serían *todas* aquellas dictadas en interés común o de las partes interesadas, pero tal interpretación conduciría a resultados indeseables.

La *Flurbereinigungsgesetz* pretende sólo atribuir competencia a las *Gemeinden*, para cambiar o derogar disposiciones, respecto de aquellas que, por referirse a cuestiones de carácter municipal, caen específicamente dentro de su general competencia.

Tal interpretación, por otra parte, encuentra apoyo en importantes razones de política jurídica. Algunas de las tareas de que se ocupan los planes de ordenación del suelo no son siquiera de la exclusiva competencia de los *Länder* —por ejemplo, todo lo referente a vías de comunicación— y, una vez terminado el proceso de ordenación, revierten de manera natural a los funcionarios a quienes normalmente corresponden. Si se defendiera la interpretación amplia del artículo 58, ello produciría no pocos conflictos prácticos de competencia.

El doctor Czychowski examina luego los requisitos materiales y formales para que las *Gemeinden* puedan modificar o suprimir disposiciones contenidas en los planes de ordenación del suelo.

Por lo que a requisitos formales se

refiere, tiene especial importancia el mantenido con carácter general, cada vez con mayor fuerza, por la reciente jurisprudencia, de que se debe escuchar siempre a las partes interesadas antes de adoptar decisiones que las afecten.

El otro requisito formal fundamental, exigido expresamente por el artículo 58, es la aprobación de los funcionarios de control municipal, los cuales habrán de tener en cuenta, no sólo la legitimidad del procedimiento, sino también la oportunidad de la medida.

Para resumir su tesis, el doctor Czychowski expone brevemente su pensamiento en cuatro puntos:

1. En el caso del artículo 58, párrafo 4.º, frase 2.º, las *Gemeinden* pueden dictar normas únicamente en cuestiones locales cuya competencia no se halle expresamente atribuida a otros.

2. Al dictar esas normas habrán de ajustarse a los requisitos materiales y formales de su actuación general y tener en cuenta las razones que motivaron el plan de ordenación del suelo de que se trate.

3. La decisión de las *Gemeinden* es independiente del acuerdo de los interesados. No obstante, éstos deben ser previamente escuchados.

4. Los funcionarios de control han de decidir si la alteración o supresión planteada resulta conveniente. Deben escuchar, aunque no preceptivamente, a los funcionarios de ordenación del suelo.

Verwaltungsarchiv.

1 de julio de 1964.

MEYER, Doctor Poul: *Die Ausbildung der dänischen Verwaltungsbeamten*. (La formación de los funcionarios administrativos daneses), págs. 193-209.

Este trabajo del profesor Meyer, de la Universidad danesa de Aarhus, merece una especial atención, porque versa sobre un tema casi inédito entre nosotros: la Administración danesa y sus problemas.

En Dinamarca, la Administración central se orientó, en sus comienzos, hacia los modelos de Francia y Alemania. Desde 1848, en que se estableció por primera vez un sistema ministerial, puede decirse que este no ha cambiado, pero,

sin embargo, han aparecido otros órganos centrales importantes, como son los llamados «directorios», y también los funcionarios centrales independientes. Los primeros se encuentran subordinados a los respectivos Ministerios y, en cuanto a los segundos, sus funciones son, principalmente, la creación de jurisprudencia, la regulación y la alta dirección.

La organización regional se halla formada por 22 *Amtter* o Regiones, habiéndose prohibido, desde 1849, la autoadministración. En el aspecto local, existe el número, a todas luces exagerado, de 1.269 Municipios rurales y 88 urbanos, disfrutando Copenhague de un régimen especial.

La característica esencial de la Administración danesa es que cada Ministerio tiene sus propios funcionarios y los ascensos se realizan sólo en su seno, siendo rarísimas las excepciones a este principio. En el aspecto regional ocurre lo propio, pero, sin embargo, los funcionarios de una Región pueden pasar a otra, aunque no ocurra frecuentemente en los altos puestos. En los Municipios, la organización puede ser muy distinta, según su extensión, pero no existe entre ellos un escalafón común. En los más pequeños, casi no existen funcionarios propiamente administrativos, eligiéndose normalmente a uno de los miembros del Consejo. En los más grandes existe un *kommunaldirektor*, siendo el Alcalde el responsable. En Copenhague y Aarhus, por último, existen Magistrados, que se ajustan al modelo alemán. Cada Municipio posee su propio personal, pero a menudo éste procede también de otros Municipios o de la Administración central.

La Administración danesa se halla dirigida por un jefe político, y los Ministros tienen también ese carácter, pero no existen otros funcionarios políticos (ni Viceministros ni Secretarios). Los Municipios se hallan regidos por un Consejo municipal, con un Presidente o Alcalde como jefe político.

El origen de los funcionarios administrativos debe señalarse en la Real Orden de 26 de enero de 1736. Para adquirir tal categoría se hizo necesario poseer el título de licenciado en Derecho, ya que se determinaba que este título era preciso para ejercer cualquier actividad que guardara alguna relación con la justicia. Por Orden de 26 de enero de

1821 se precisó más, en el sentido de que se necesitaba ser licenciado en Derecho para ocupar cualquier cargo público en el que fuera necesario el conocimiento de las leyes. De esta forma, en la primera mitad del siglo XIX, la Administración danesa constituía casi un monopolio de los juristas, ya que éstos ocupaban los puestos importantes y puede decirse que, en la segunda mitad, absolutamente todos los puestos fueron ocupados por profesionales del Derecho. Actualmente, este carácter perdura aún. Es cierto que una evolución posterior ha facilitado el acceso a puestos administrativos de los economistas, pero, todavía en 1960, se calculaba que el 80 por 100 de ellos eran desempeñados por juristas.

Los programas de ingreso en la Administración fueron redactados pensando en Jueces y Abogados, y nada ha cambiado fundamentalmente hasta ahora. Existen, es verdad, diversos cursos de especialización administrativa, pero su importancia es secundaria para la obtención de un puesto. En general, puede afirmarse que se estudia el Derecho administrativo, pero no de forma especializada, lo cual es producto de la concepción decimonónica de la Administración como pura aplicación de normas legales.

En estos últimos años, se ha intentado dar entrada también a los licenciados en Ciencias Políticas, creando esta carrera en 1958, a imitación del ejemplo sueco. Es muy posible que pronto los nuevos licenciados ocupen puestos en la Administración danesa.

Actualmente se comprende en Dinamarca que la moderna Administración no consiste tanto en la pura aplicación de normas jurídicas, como en la planificación y obtención de medios para alcanzar determinados fines. Ello no quiere decir, naturalmente, que no haya sitio en ella para los juristas, pero sí que se hace precisa una especialización aún mayor. Con todo, una Administración en cierto modo desligada del Derecho, tal como ha aparecido en los Estados Unidos y la Gran Bretaña, no parece posi-

ble en Dinamarca, que cuenta con una gran tradición jurídica.

La necesidad de una reforma administrativa se hace evidente, ya que esa misma tradición aludida ha hecho que la Administración danesa se reduzca a una resolución de casos aislados, cuya distribución entre las competencias de los distintos Departamentos ministeriales y directorios ni siquiera es clara. De una manera general, podría decirse que la Administración danesa actual sufre de los mismos males que una gran parte de las Administraciones europeas.

En estos momentos, se están realizando en Dinamarca importantes ensayos en cuanto a la formación de funcionarios, intentando que la enseñanza de la Administración, al menos en su aspecto teórico, se convierta en una tarea universitaria. Se acusa cierto acercamiento hacia la idea anglosajona de los funcionarios como *decision makers* o tomadores de decisiones, y ello lleva implícita la necesidad de una formación más sistemática y especializada. Esta tendencia ha alcanzado su punto más alto en 1962, al decidirse la creación de la Escuela Superior Administrativa Danesa, dedicada a la formación de funcionarios e investigación de problemas administrativos. Como paso previo para su establecimiento, en el año 1963 se realizó un curso-piloto y, para el período 1964-65, se hayan previstos cuatro cursos más, a cargo del profesor Meyer, autor del artículo que comentamos, y del también famoso profesor Bent Christense.

En cuanto a los especiales problemas que presenta la formación del personal administrativo de los Municipios daneses es evidente que su resolución necesita previamente una reforma general de la estructura local, y a este efecto existe ya una Comisión encargada de elaborar un plan general, cuyo objeto es, fundamentalmente, reducir el número de Municipios, aumentando su extensión, y uniformar su organización.

M. S.