

## VII. BIBLIOGRAFIA

ALBI (Fernando): *La crisis del Municipalismo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1966, 514 págs.

Existen dos tipos de grandes libros: aquellos que inician un nuevo camino por las concepciones originales y las innovaciones que aportan sus autores al tratamiento de los problemas a que se refieren, y los que, por el contrario, cierran definitivamente una problemática y una dialéctica puntualizando, sin apelación posible, los términos en que ha de desenvolverse en lo sucesivo. Los primeros son, por lo general, brillantes creaciones de un cerebro genial que vislumbra aspectos hasta entonces ignorados de los temas de que trata. Los segundos suelen ser obra paciente de profundo estudio, de sesuda erudición y de años de análisis para segundos de síntesis, como preconizaba Fustel de Coulanges para la labor historiadora. Sería, en todo caso, arriesgado establecer una jerarquía cualquiera entre estas dos clases de grandes libros y mucho más dejarse llevar del brillo y de la audacia de la primera para olvidar la trascendencia y el valor científico de la segunda.

El libro del profesor Albi recientemente editado por el Instituto de Estudios de Administración Local pertenece evidentemente a esta segunda categoría. Con ello se dice ya que es un libro importan-

te: lo es, efectivamente, por el tema y por la forma de agotarlo. De ahora en adelante, no habrá excusas para ignorar el planteamiento radical de la cuestión, tal como la hace este autor, ni para omitir su cita en todo estudio serio de la misma, si es que caben ya nuevos estudios después del que Albi hace de forma tan exhaustiva.

El tema, primero: *La crisis del Municipalismo* es un fenómeno mundial en el campo de los hechos; es, también, un motivo de discrepancias en el terreno de la dialéctica de la organización político-administrativa de los pueblos. Todas las Naciones se enfrentan con el problema de ensanchar sus estructuras locales dentro del total nacional y casi todas han de abordar el problema con el *handicap* de una fuerte carga ideológica previa. En un mundo presidido por los ideales—si así se les puede considerar—de la racionalización y la planificación, los órganos locales tradicionales siguen manejando conceptos y enarbolando derechos que pertenecen a etapas históricas preteritas. El municipalismo clásico tiene, entre otros inconvenientes graves, el de ser fundamentalmente inadecuado a las necesidades públicas y privadas de nuestro tiempo: de aquí su crisis. Pero es también refugio de todo un mundo de doctrinas y de sentimentalismos profundamente arraigados: de aquí su resistencia a desaparecer. Entre ambos extremos, ni los propios

afectados ofrecen soluciones constructivas, ni los autores ofuscados por sus convicciones personales hacen sino repetir persistentemente los mismos y viejos argumentos. Mientras tanto, el municipalismo hace crisis no doctrinal, sino fáctica, en términos inconexos, con planteamientos desgraciados y enconados que no hacen sino agravar el problema y taponar toda posible solución racional y amistosa que permitiera conservar lo que aún hay de vivo y de respetable en las concepciones anteriores.

En segundo lugar, la forma. Sobre este problema, uno de los fundamentales de nuestro tiempo, se había escrito mucho—posiblemente demasiado—y, algunas veces, bien. Pero, en términos generales, cabía reconducir todo lo dicho a dos posturas igualmente maximalistas: los partidarios de las teorías tradicionales, que rara vez cejaban en su mantenimiento de los dogmas clásicos de la autonomía municipal y del carácter «natural» del Municipio, y los «centralistas» a ultranza, preconizando más o menos la absorción pura y simple de las estructuras locales por el poder estatal. Cada grupo de autores analizaba y estudiaba con detenimiento y calor aquella parte del fenómeno de la crisis del municipalismo que mejor cuadraba a su específica posición. Lo que no se había hecho aún, al menos con la altura, extensión y exhaustividad con que lo hace Albi, es trazar objetivamente el «estado de la cuestión». En esto, la obra que reseñamos es modelo de cómo llevar a cabo un análisis científico de un problema cualquiera. Albi parte de los elementos primigenios de la cuestión: los fundamentos del municipalismo tradicional. Para ello

pasa revista sucesivamente a la base ideológica (el *pouvoir municipal* de Tocqueville, el *selfgovernment* británico de Gneits, el *home rule* norteamericano...), al localismo efectivo en que se envuelve la vida de las Naciones hasta bien entrado el siglo diecinueve por lo menos; los factores sicosociales imperantes en la época (el liberalismo antiestatal; el lirismo municipalista de ecos rousseaunianos indiscutibles). Todo ello da lugar a una filosofía municipalista que se afirma como uno de los pilares del pensamiento político dimitonónico. Ahora bien, esa doctrina tan bellamente enunciada no está libre de lo que Albi llama expresivamente sus «contrasentidos originarios», nota importante, pues demuestra que la crisis del municipalismo se debe primera y fundamentalmente a sus defectos internos y no a las asechanzas malévolas del poder central. Albi destaca tres de estos contrasentidos, sin duda los más importantes: la definición del Municipio como entidad natural (el «iusnaturalismo municipalista» rechazado hoy de forma absoluta, como bien hace ver Albi, por la doctrina), la «supuesta prioridad cronológica del Municipio respecto al Estado» y la «pretendida sustantividad del Municipio» (autonomía y competencias privativas). Ahora bien, sobre casi todos estos puntos existían ya, incluso en lengua castellana, estudios particulares interesantes y hasta importantes: lo que no se había realizado aún era su síntesis, tan clara y tan completa a la vez. Tan desapasionada también, pues, aunque esta obra sea incluida en el «Índice» particular de los partidarios del municipalismo romántico, como sin duda lo será, es lo cierto

que su autor no hace sino subrayar hechos incontrovertibles y evidentes, sin forzar en ningún momento las consecuencias y sin alegatos fuera de tono: su razonamiento tiene la misma fría y consecuente inexorabilidad del científico que analiza experimentos físicos bajo su microscopio.

La segunda parte del libro se consagra a la crisis del municipalismo y de ella pudiera repetirse cuanto acaba de decirse sobre la anterior. Con razón ve Albi tres causas básicas a esta crisis: el crecimiento urbano, al que dedica dos capítulos (el fenómeno del crecimiento urbano y el problema de las metrópolis) que son síntesis brillante de uno de los temas sobre los que más se escribe en estos días; la problemática del pequeño Municipio (con la «invariabilidad del pequeño Municipio» como «punto de partida») y la eterna cuestión del «desequilibrio financiero». También aquí los temas son conocidos: la variada temática del crecimiento urbano o de las migraciones hacia la metrópoli; el problema del Municipio mínimo y sus alternativas; la dificultad de dotar a las estructuras municipales de una base hacendística suficiente, son tópicos ya manidos en nuestra literatura. Pero tampoco habíamos visto hasta ahora una presentación homogénea y conjunta tan apretada y sugestiva, de la que pueden servir como modelo las veinte páginas dedicadas al último de estos temas, en las que se verifica el tratamiento más completo y sintético que sea posible imaginar de tema tan intrincado.

Esta segunda parte se cierra con los correctivos a la crisis; casi todos ellos, fórmulas conocidas: la planificación y su desarrollo espa-

cial, respecto de la cual afirma Albi, a nuestro entender acertadamente, su mutua incompatibilidad; los «sustitutivos del Municipio»: el neorregionalismo (con un bello capítulo de Derecho comparado a continuación) y la descentralización funcional. Todos ellos coincidentes, en suma, en consagrar la crisis del municipalismo tradicional y aun del Municipio mismo.

La última parte del libro la dedica Albi a estudiar el Régimen municipal español frente a la crisis. De su examen se hace patente, con una claridad realmente insólita, hasta qué punto está en crisis nuestro Régimen local. Como piedras de toque se estudian las que Albi llama «estructuras complementarias de intervencionismo estatal»: Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, organización urbanística, Fiscalías de la Vivienda, organismos metropolitanos autónomos. Pero con ser importante la sustracción de competencias verificada a través de estos organismos, lo más interesante es la conclusión realizada por Albi luego de un detenido análisis de la acción estatal directa y del artículo 101 de la Ley de Régimen local en relación con el resto de la legislación, de que realmente, la Administración municipal no tiene «competencias» propiamente, en virtud de ese ni de cualquier otro artículo de su Ley reguladora, sino «simple capacidad... para llevar a cabo determinadas actividades de la competencia de los poderes centrales, en postura no privilegiada y dentro del cauce normativo fijado por los mismos». Dos breves pero expresivos capítulos sobre funcionarios y Haciendas locales

cierran el libro, que contiene además un índice de autores citados revelador del acopio de doctrina nacional y extranjera sobre el que basa Albi sus afirmaciones, según nos tiene acostumbrados en otras obras.

Sería impropio poner reparos a un libro merecedor de todos los elogios—y muy bien editado por el Instituto de Estudios de Administración Local—. Con todo, nos hubiera gustado ver al menos planteado con más urgencia el problema socio-político de los Municipios en el momento actual, esto es, saber si la crisis administrativa de los Municipios lleva consigo la de su consideración como estructuras sociológicas y políticas básicas de una Nación o, en otro caso, cómo se articula su permanencia en este sentido con la superación de su papel orgánico. La cuestión tiene trascendencia inmediata entre nosotros a la vista del planteamiento doctrinal y de nuestras propias Leyes fundamentales de la misma y la necesidad de relacionar con éstas toda posible reforma a fondo de nuestro Régimen local. También hubiera sido deseable que la conclusión fuese menos pesimista: ciertamente el fenómeno de la crisis del Municipio parece irreversible por la misma fuerza de los hechos. Pero ¿es necesario que se produzca en la forma drástica y, a la vez, insatisfactoria con que viene haciéndolo? ¿No cabe, aun si ello supone una rectificación de sus posturas respectivas, extremas ambas e irreductibles y por consiguiente, utópica, una conciliación que posibilite la eficacia y la coordinación nacionales—hoy tan defectuosas a pesar de lo poco que a ello obstan los entes municipales—con la su-

pervivencia de estructuras municipales gestoras de los intereses efectivos de la comunidad? Ciertamente la obra de Albi no tiene carácter especulativo, sino analítico. Pero cuando los análisis son tan sugestivos, tan completos y tan bien organizados, es difícil resistir a la tentación de utilizarlos como punto de partida para visiones más o menos proféticas. Albi ha sabido resistirse y quizá sea éste uno más de los muchos méritos de tan excelente libro.

M. P. O.

ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO (Sabino): *La independencia del poder judicial*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1966, 222 págs.

La reciente obra del profesor Alvarez-Gendín, objeto de este comentario, contiene un detenido estudio de la parcela en que se interfieren dos de los tres poderes clásicos, el ejecutivo y el judicial. En ella se recoge como propuesta última una tesis que ya aparece enunciada en el subtítulo de la obra: La necesidad de especialización de los Tribunales contencioso-administrativos. El trabajo, por otra parte, responde perfectamente a las dos facetas, administrativa y judicial, que se dan en su autor, Catedrático de Derecho administrativo y Secretario de Administración local, junto a Magistrado del Tribunal Supremo.

En el título preliminar del capítulo I se establecen los conceptos de Estado de Derecho y Estado de Legalidad, a los cuales se dedica el resto del capítulo. Se analizan los antecedentes de la teoría de la separación de poderes, así como las diversas posiciones en

torno a ella y la manera en que prácticamente se ha plasmado esta doctrina en las Constituciones de los Estados Unidos de América y de Francia. En este punto, el autor concluye afirmando que «la separación de poderes conviene mejor denominarla de funciones, que se corresponden a distintas instituciones orgánicas, lo cual no impide que exista interdependencia entre las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales».

Esta afirmación constituye la base para estudiar la doctrina de la supremacía de uno de los poderes, problema que se han planteado tanto los teóricos como los políticos, y que en Estados Unidos se ha resuelto atribuyendo el poder supremo al pueblo, quien lo ejerce a través del poder constituyente, e instituyendo un Tribunal federal como guardián de la Constitución. El sistema se encuentra en muchas Constituciones europeas de las dos postguerras, cuyo contenido es analizado en este libro.

Termina el capítulo I con la consideración de que existiendo unidad de poderes debe darse diversidad de competencia, la cual estará caracterizada por cada una de las funciones típicas, aunque no con exclusividad y, en este sentido, el poder ejecutivo, en cuanto vulnera el Ordenamiento jurídico, debe estar sometido al poder judicial.

El capítulo II está dedicado a justificar la independencia del poder judicial en un triple aspecto: en cuanto a la designación de sus miembros; en cuanto a su ejercicio, y en cuanto a su régimen disciplinario y a su responsabilidad civil y penal, aspectos que son estudiados en la legislación de distintos países y, por supuesto, en la española.

El capítulo siguiente, como señala el propio autor, se preocupa de «completar la tesis del Juez independiente, incluido el administrativo, preconizando la especialización de éste». Para ello se expone la organización de los Tribunales administrativos en Francia, Italia, Portugal, Alemania e incluso en los países anglosajones, donde el control administrativo, que era ejercido por la justicia ordinaria, está siendo entregado durante los últimos años a órganos o comisiones estrictamente administrativos. El capítulo termina con la consideración de lo contencioso-administrativo como jurisdicción especializada, porque «si la independencia de las autoridades judiciales es garantía de las libertades y de los derechos subjetivos, la competencia técnica es garantía en la aplicación del Derecho objetivo».

En el capítulo IV se estudia el recurso contencioso-administrativo por desviación de poder, contra el cual se manifiesta Alvarez-Gendín, por estimar que su defensa equivale a admitir la intromisión en la verdadera función objetiva administrativa. Por fin, en el último capítulo se analizan los actos excluidos del control jurisdiccional.

Puede decirse, en definitiva, como anticipábamos al principio de este comentario, que la obra, escrita con el estilo al que nos tiene acostumbrados el profesor Alvarez-Gendín, expone una autorizada opinión para conseguir la adecuada expresión del poder, entendido como voluntad que decide el destino y desarrollo de los pueblos. La solución ideal no ha impedido que las tensiones entre los poderes produzcan desequilibrios que han permitido llamar «congresista» a un sistema que obedece a los principios clásicos—como un día dijera Will-

son de los Estados Unidos—o que se haya matizado, al mismo sistema, como «Gobierno por los Jueces». En último término, estas alternativas envuelven la misma idea que la actual tendencia a robustecer el Ejecutivo, que en el supuesto límite podría calificarse como «Gobierno por Decreto». Todas estas situaciones obedecerán a las distintas coyunturas históricas o a la eficacia que del sistema se espera, pero, en ningún caso, deberá olvidarse que la libertad y la justicia como ingredientes del bien común deben constituir principios rectores de la vida de los pueblos.

Tenemos que objetar, no obstante, cierta repetición de ideas que llegan hasta una reproducción literal de las páginas 59 y siguientes, en la página 70 y de nuevo en las páginas 107 y siguientes; repetición que, eliminada, hubiera incrementado la claridad del conjunto. Al mismo tiempo hay que criticar la descuidada edición que ha permitido sacar a la luz una obra en la que muchas palabras aparecen cambiadas (v. pág. 11, donde se dice «teoría de la legislación de poder») o repetidas (pág. 34, línea 8). La falta de letras es corriente en casi todas las páginas e incluso de líneas enteras (pág. 18, nota 1). Por otra parte, la numeración de las notas a pie de página está, en muchos casos, repetida y en la mayoría en el más absoluto desorden. Es lastimosa que estos detalles hagan penosa la lectura de esta obra, los cuales, desde luego, están en total desacuerdo con su calidad.

PAULINO MARTÍN.

BLOCH-LAINE (F.): *En busca de una economía concertada*. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Col. Conferencias y Documentos, número 14. Madrid, 1965, 42 págs.

Cada día es mayor la preocupación por las cuestiones económicas. La Administración como sector importante del Estado se ve constantemente afectada por esta preocupación. Se ha dicho por algún autor que estamos viviendo la etapa de la denominada Administración económica, si bien el concepto no está suficientemente elaborado por la doctrina. Todas las esperanzas de los distintos países se encaminan a una planificación más o menos confesada de la economía.

Esta conferencia del profesor Bloch-Laine, que tiene un gran valor documental, ha tenido una gran trascendencia en Francia por las especiales características de su sistema de planificación. Bloch-Laine, a lo largo de su exposición, se inclina por el concepto de economía concertada. Entendiendo por tal «un régimen en el que los representantes del Estado y los representantes de las empresas se reúnen de manera organizada para intercambiar sus impresiones y conjuntamente tomar decisiones unas veces, y otras formular opiniones dirigidas al Gobierno». Como se ve, el sistema está montado en torno a la idea de la colaboración de la Administración con los particulares. Como causas que justifican la utilización de tal fórmula se señalan, entre otras, las siguientes: La dificultad de separación en compartimentos estancos de lo que son valores entendidos en la doctrina, sector público y sector privado. La eficacia de la Ad-

ministración y la misma despolitización de lo económico que permite una mayor concreción de las previsiones de esta ciencia y de su realidad.

Justificada así, Bloch-Laine señala las condiciones de una economía concertada, la reciprocidad de prestaciones, el carácter cuasi contractual de concierto, etc.

También se recoge como apéndice la puntualización que el autor tuvo que hacer sobre ciertos aspectos concretos de su tesis, a petición de la revista *Jeune Patron*, en mayo de 1960, sobre el sentido de la despolitización y el problema profesional en relación con la economía concertada.

A. DE JUAN ABAD.

CARCELLER FERNÁNDEZ (Antonio): *El derecho y la obligación de edificar (Licencia de obras y Registro de solares)*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1965, 352 páginas.

La afirmación, repetida hasta la saciedad, de que la Ley del Suelo se hallaba totalmente falta de desarrollo doctrinal, comienza a ser inválida, al menos para determinados capítulos de la misma. Y este libro constituye el mejor exponente de ello. El lector podrá hallar en él, en efecto, no sólo abundante—y completa—referencia bibliográfica, sino también la exposición fiel y sintética de los pareceres de los autores españoles que se han ocupado hasta la fecha de cuestiones relacionadas con el tema central de la obra.

El doctor Carceller demuestra, con ello, no sólo su completo conocimiento de la bibliografía, sino su exquisita honradez y su capacidad

de síntesis, acreditada además con una atinada selección de las sentencias del Tribunal Supremo que sobre las materias objeto de estudio han recaído, al menos hasta el año 1963 (las del año 1964 son, en cambio, mucho más escasas).

En este sentido, la obra que recensamos es, sin duda alguna, la más completa y afortunada de cuantas hasta ahora sobre el tema han aparecido, y la de mayor utilidad. El doctor Carceller no olvida ofrecernos ninguno de los datos que puedan ayudar a conocer la materia, ninguna de las opiniones de los autores que en el estudio le han precedido, y que puedan dar luz sobre cualquier punto dudoso. Y ofrece, por añadidura, en ciertas materias, información sobre las líneas maestras de la regulación que al problema han dado los Derechos extranjeros de mayor interés para los españoles. Todo ello hace, repetimos, que, de todas las obras hasta ahora publicadas en España sobre este tema, sea la del doctor Carceller la que, sin duda alguna, recomendaríamos con más convicción a quienes por aquél se interesen.

La obra se abre con un capítulo titulado «La función urbanística de la propiedad», cuyo contenido—por ventura—dista mucho de albergar—como ocurre tantas veces—vaguezas seudofilosóficas, para ceñirse a un planteamiento rigurosamente jurídico y entroncar felizmente la genérica función social de la propiedad contemporánea con las específicas exigencias que el ordenamiento urbanístico español proyecta sobre el suelo, a través de los artículos 61 y 70 de la Ley, en forma de deberes, limitaciones o servidumbres, y planteando a dicha luz la problemática de los artículos 51 y 70 de dicha Ley y la de la exacta

—y tan dudosa—trascendencia del artículo 56.

El capítulo segundo nos ofrece el concepto de solar en los antecedentes legales, en la jurisprudencia y en la Ley del Suelo, y con este concepto como base, el tercero se ocupa del derecho a edificar, partiendo de las facultades que el derecho de propiedad otorga, del concepto de terrenos edificables, de las posibilidades de edificación provisional y de la necesidad, para la edificación, de la previa urbanización, para terminar con la posibilidad y efectos de la modificación del régimen urbanístico, pasando en el cuarto al estudio de la policía de edificación (control urbanístico, sometimiento a previa licencia, reservas de dispensación, suspensión de licencias, infracciones urbanísticas y su sanción), para dejar para el quinto, sexto y séptimo el examen detenido del régimen de las licencias de edificación.

En ellos se estudia la licencia como acto reglado y complejo de autorización, el problema de la posibilidad de su condicionamiento, la competencia para otorgarla y la legitimación para pedirla; su objeto; el procedimiento para su concesión; la posibilidad de denegarla; la motivación necesaria para ello y el problema de si da derecho a indemnización; los efectos derivados del otorgamiento, su transmisibilidad y duración, y su extinción por caducidad, revocación y anulación, descartando la renuncia (a nuestro juicio acertadamente) por su escasa importancia práctica, para comenzar en el capítulo octavo con la obligación de edificar, basada en la exigencia de utilización de los bienes y configurada, no como deber u obligación, sino como carga (aun cuando esta puntualización no se re-

fleje en el título de la obra). Se estudian sus antecedentes legales y el Derecho comparado (francés, alemán e inglés), para desembocar en su naturaleza y fundamento. Según el autor, se trata de una medida mixta de fomento y policía, una limitación genérica de la facultad de disposición, sometida a una amenaza subsidiaria de expropiación articulada en un sistema técnico: el Registro de solares. Entrando ya en la legislación vigente, el autor estudia los plazos de edificación, la posibilidad de su prórroga y la constatación formal del incumplimiento de la obligación, abriéndose luego el capítulo noveno, destinado al estudio del Registro de solares, cuyo concepto, naturaleza jurídica y elementos son pormenorizados, así como el procedimiento para la inscripción de las fincas y los efectos de la misma, entre los que se destaca adecuadamente su valoración, adicionándose al final del capítulo un anexo en que se relacionan los Municipios que deben llevar el Registro de solares y otro con modelos de los libros registrales, para terminar la obra con un capítulo dedicado a la enajenación forzosa y reversión de las fincas, estudiando la pluralidad de procedimientos y normas aplicables, la adquisición directa de las fincas, la enajenación forzosa propiamente dicha, su posible exclusión, las normas sobre desahucio y lanzamiento, y la reversión, constituyendo el apéndice de la obra un completo índice de los autores—numerosos—citados.

Como puede observarse, el libro, en su materia, es exhaustivo, y desde luego utilísimo, al ofrecer, como ya hemos dicho, una completísima síntesis de las opiniones que el tema ha despertado, de la jurisprudencia



que sobre él ha recaído y de las normas aplicables. Ahora bien, cuando se reconoce en una obra la altura y honradez de la presente y en un autor la capacidad y competencia nada comunes que la obra demuestra, es forzoso pedirle lo que de otros ni siquiera puede esperarse. Y esta obra produce en ocasiones la impresión de que el autor, a cambio de plantear a conciencia los problemas y ofrecer—eso sí— copia de datos para que el lector pueda hallar su solución, no siempre expone la opinión propia clara y expresamente. Quienes conocemos personalmente al autor podemos dar fe de que su criterio habría de ser las más de las veces atinado y siempre provechoso, como, por otra parte (pero con excesiva medida a nuestro juicio), se demuestra en el libro que comentamos.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.

CROZIER (Michel): *El fenómeno burocrático*. Traducción española, Colección «Estudios», número 2, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1965, 416 págs. (Estudio preliminar de José María GUITIÁN DE LUCAS, LV págs.).

Los estudios sobre la burocracia, que no son ya ninguna novedad, continúan siendo interesantes porque el fenómeno es de tal magnitud que cualquier aportación resulta válida y útil. Tal es el caso de este libro, donde nos encontramos un enfoque sociológico del problema de la burocracia.

Crozier lleva a cabo fundamentalmente un estudio casuístico de varias grandes organizaciones públicas y privadas, y examina todos los datos que sugiere inmediata-

mente la palabra burocracia: lentitudes y trabas, rutinas, actitudes de los miembros de la organización... La conclusión viene a ser aproximadamente que la máquina burocrática se presenta, más que como un monstruo voraz del porvenir, como un legado paralizante del pasado. Pero esta conclusión, que puede servir de punto de partida para actitudes prácticas muy distintas, es menos interesante en sí que el mismo estudio. Un enfoque político que intente situar la burocracia en sus relaciones con el poder, un estudio jurídico que se atenga exclusivamente a la norma promulgada, son, en definitiva, menos interesantes para saber qué es efectivamente la burocracia y en qué medida responde a las necesidades de nuestro tiempo.

El libro se presenta precedido de un ensayo de Guitián de Lucas, en el que se ofrece al lector, brevemente, pero con el rigor debido, un resumen de las conclusiones actuales de los diferentes estudios sociológicos sobre la burocracia; un estudio de actitudes de los funcionarios y un conjunto de consideraciones encaminadas a configurar una teoría de la burocracia.

No obstante el hecho de que el autor parte principalmente de la realidad francesa, puede afirmarse que la lectura de la obra resulta de indudable interés para el lector español.

M. BAENA DEL ALCÁZAR.

ESCOBAR RAGGIO (Juan Antonio): *Tráfico de antaño (De la carroza al automóvil)*. Madrid.

Hé aquí un folleto de 58 páginas, fácilmente escrito y pulcramente presentado, debido a la pluma ágil de Juan Antonio Escobar, au-

tor de otras interesantes obras, como *Historia de la Policía*, *Viaje por el hampa* y *Naipes de mala baraja*, entre otras.

En *Tráfico de antaño* se examina, con un sentido histórico-literario, el desarrollo del tráfico, desde los albores del vehículo, el examen del transporte de sangre y de rueda en la España de los siglos XVI, XVIII, XIX y principios del XX, con la influencia, antigua y moderna, del coche de cualquier característica, en las costumbres, el desarrollo de las ciudades y en la moralidad, incluso.

Un estudio ameno sin pretensiones técnicas.

ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA: *Le collectività locali e la costruzione dell'unità europea*. (Las colectividades locales y la construcción de la unidad europea). Milano, 1963, 556 págs.

Contiene este bien editado volumen las ponencias y comunicaciones presentadas en la Convención internacional sobre «Las Entidades locales y la construcción de la unidad europea», celebrada en Turín, el año 1961, con motivo del primer centenario de la unidad de Italia, con participación de eminentes juristas, historiadores, economistas y sociólogos de una gran parte de los países europeos.

Tras una Introducción, con los discursos de bienvenida a los congresistas de los señores Casati, Peyron, Grosso y Marazza, por las autoridades italianas y Entidades organizadoras del Congreso, y de Hadjuyannis (Grecia), B a r e t h (Francia) y Benvenuti (Italia), en nombre de las personalidades y organizaciones invitadas, los trabajos

se agrupan en cuatro apartados relativos a las materias: histórica, jurídico-administrativa, económica y cultural, política y sociológica.

Particular importancia reviste la ponencia del profesor Biscaretti de Ruffia, en la que se desarrollan problemas sugestivos: naturaleza y posición propia de los Entes territoriales menores dentro del Ordenamiento estatal; diversas categorías de Entidades locales y su recíproca diferenciación; realizaciones de la autarquía democrática; determinación de competencias; el control administrativo; la solución del problema de las finanzas locales.

La controversia se ha suscitado, principalmente, en torno a los problemas: a), el «territorio óptimo» para el planeamiento de los servicios locales; b), relaciones entre el Estado y las Entidades locales con su reflejo en la autonomía y la tutela; c), las relaciones entre las Administraciones locales y el futuro Estado federal europeo; d), el gobierno local.

La estructura de las Entidades locales nos ofrece dos modalidades: el sistema anglogermánico de supervivencia de instituciones locales históricas y su diferenciación en urbanas y rurales, y el sistema francés de destrucción del particularismo y división administrativa en circunscripciones de nuevo diseño uniforme. Tal vez fuera deseable una cierta homogeneidad de organismos locales de los países europeos, pero ni debe ser buscada a través de una intervención directa legislativa de la futura Federación europea ni puede realizarse en detrimento del respeto a las características históricas y a las problemáticas nacionales. Bien es cierto que la técnica ofrece soluciones que armonizan los criterios y funden los particu-

larismos, y que los problemas de planeamiento territorial pueden ya situarse en el cuadro europeo, con vistas, sobre todo, a la necesidad de determinar el territorio óptimo de la Entidad local en la Sociedad contemporánea industrializada. El Municipio es el Ente territorial menor por excelencia, pero como célula de unificación primaria y homogénea tiende a ser sobrepasada y, en cambio, subsiste la comunidad rural autónoma, reagrupada (como en el distrito rural inglés) o no. En cuanto a Entidades territoriales intermedias, es general la existencia del Departamento, Provincia o Condado, y excepcional una unidad geográfica más amplia: la Región, consagrada en la Constitución italiana y con tendencia a ser organizada en la mayor parte de los países. También se propugna, como entidad intermedia entre el Municipio y la Provincia, el *arrondissement* democrático (el *Land Kreis* de Alemania federal), considerado por Serafini como organismo llave para planificaciones locales.

Respecto a la autonomía local se estima, en general, que el sistema federal es el más apto para salvaguardarla y se solicitan garantías constitucionales que, según Partsch, deben limitarse a la afirmación explícita del derecho de autogobierno y aun alguno como Mast opina que la garantía constitucional no es objetivo, en sí, y sólo es recomendable si aprovecha a la comunidad a la que pretende servir, pues la palabra autonomía no tiene ya el mismo sentido que hace cincuenta o cien años.

Las relaciones entre las Administraciones locales y el futuro Estado federal europeo y la representación de aquéllas en éste, suscitan puntos de vista varios, predominan-

do la opinión de que la Europa federal será realizada por los Estados nacionales e integrada por ellos a quienes corresponde, por estar representados en el Parlamento europeo, a cuyo efecto debe haber un Senado o Cámara de Naciones. No faltan, sin embargo, opiniones —como la de Durand— favorables a la representación de las Entidades y especialmente de los Departamentos.

También se ha tratado en los debates el problema del gobierno municipal, sin que ninguna opinión se apartase de la necesidad imperiosa de mantener el sufragio universal directo, al menos para el órgano deliberante, pero mostrándose discrepancias respecto al problema de la despolitización de las elecciones locales. Mientras Walker sustenta que éstas deben ser libres, pero no de partidos, y que conviene declarar la incompatibilidad del cargo de Concejal con el de Diputado a Cortes, otros creen que por ese procedimiento sólo se conseguirá una vida local pobre, porque la solución de los problemas locales no se logra casi nunca a escala puramente local (Vedel) y que unas elecciones sin intervención de partidos políticos sólo pueden concebirse en pequeñas localidades (Beker).

J. L. DE S. T.

LIESA RIVEROLA (Celso): *El Valle de Arán, comarca piloto*. Editorial Bayer Hnos. y Cía. Barcelona, 1965, 250 págs., 10 fotografías.

García de Enterría sostuvo la tesis de la *provincialización* de nuestro Régimen local a través de su Ley reguladora. Ruiz del Castillo habló de la tendencia de una Administración mixta, en el sentido

de aplicar fórmulas colaboradoras entre el Estado y los entes locales para la prestación de algunos servicios. Pero lo que hoy existe en España es una verdadera centralización administrativa, al trasladarse al Estado muchas funciones que antes eran de la peculiar competencia de Municipios y Provincias.

Ahora se habla de la comarca y desde el último lustro un movimiento de comercialización de servicios se viene incrementando. No son muchas todavía las publicaciones en torno a este problema, por lo que es de interés comentar aquí este libro, en el que Liesa Riverola estudia con conocimiento y devoción la trayectoria histórica, configuración actual, problemas y soluciones de la comarca del Valle de Arán, que, al decir de Entrena Cuesta, constituye «un caso típico de realidad comarcal».

Estudia y glosa el autor la forma moncomunada con que determinados servicios de competencia municipal son prestados por Municipios y Entidades locales menores del Valle de Arán. Parte para su estudio de algunas consideraciones doctrinales genéricas sobre el Municipios, servicios municipales, patrimonios locales y agrupaciones intermunicipales. Analiza luego los caracteres específicos de la comarca, coincidencia de factores geográficos, históricos, de comunidad de ideales y riqueza de bienes materiales, con expresión estadística de patrimonios, presupuestos, liquidaciones y ordenanzas.

Concluye con el estudio individual de los antecedentes y normas reglamentarias que informan del funcionamiento de la Mancomunidad forestal del Valle, de la Mancomunidad asistencial sanitaria y la Mancomunidad asistencial para ser-

vicios contra incendios. Independientemente se refiere a las aportaciones al fomento de los intereses comarcales y sobre todo a los fines turísticos, a cuyo estudio dedica el último de sus capítulos.

A través de su obra el autor se siente identificado con los problemas de la comarca aranesa. Manifiesta que las condiciones óptimas necesarias para que la comarca prospere, con promesa de que se alcancen las aspiraciones de mejora y elevación del medio urbano y rural, se pueden señalar diciendo que: «...cuando una unidad geográfica, histórica, con un sentido tradicional se produce, cuando los moradores se encuentran limitados por perfiles orográficos, de climatología, de paisaje; cuando entre ellos radica y se manifiesta un sentido ancestral de respeto a viejas normas; cuando se sienten impulsados a fines de notable coincidencia, es cuando se dan las condiciones óptimas para que la comarca prospere».

El libro de Liesa Riverola viene avalado por un prólogo de Entrena Cuesta, quien con autorizadas palabras, que hacemos nuestras, resume los merecimientos del autor y la obra: «Un estudio en que la teoría y la práctica encuentran un difícil ensamblaje y que sólo podría haberse efectuado con la preparación doctrinal, la experiencia y, sobre todo, el entusiasmo de Celso Liesa por cuanto se refiere a la Administración municipal».

G. G.-L. y A.

MARTÍN MATEO (R.): *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1965, 335 págs.

La Secretaría General Técnica

del Ministerio de la Gobernación, que con certera visión viene impulsando el estudio monográfico de temas de palpante actualidad en el ámbito sociopolítico de nuestra Patria, y que ha dado a la publicidad trabajos de alto interés político-administrativo, tales como *Secretarios generales de Prefecturas y de Gobiernos civiles, Organos colegiados a nivel provincial, Competencias concurrentes en la Zona Marítimo-terrestre, Las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, Reglamentación de obras municipales, Notas sobre la evolución del régimen legal de los Gobernadores civiles (1812-1958), La comarcalización de los pequeños Municipios, La nueva Ley de Asociaciones, El Hospital y su administración*, nos ofrece ahora un libro por demás interesante y sugestivo, en el que su autor ha realizado una elaboración meticulosa y cuidada del tema, con una gran aportación bibliográfica de primera mano, y una perfecta sistemática, a la vez que hace propias aportaciones de crítica de las instituciones que estudia, y sugiere en ocasiones la posible aplicación práctica a nuestro campo municipal de algunas de aquéllas.

La obra, pulcramente editada, que se inicia con unas líneas del autor para dejar constancia de su propósito, distribuye la materia en seis capítulos.

A través de las páginas del capítulo I, «Substratum histórico del actual sistema de relaciones entre Municipio y Estado», nos va llevando de la mano para conocer cómo se ha producido la evolución del Municipio alemán, partiendo de aquellas comunidades germánicas primitivas que no constituían, como las romanas, un núcleo compacto de edificaciones, pues «los germanos

habitaban en casas rodeadas de huerto, que les era privativo, al contrario de los demás terrenos de cultivo, que eran de la comunidad, y de los que se asignaban periódicamente distintas extensiones, para su explotación, a los miembros de la misma». Pasa luego revista a las condiciones en que se desenvuelven en la Edad Media los Municipios germanos, inicialmente en un ancho campo de libertades comunales, luego reducidas y casi eliminadas por la acción de los señores territoriales y príncipes absolutos, que siguió durante los siglos XVII y XVIII. Se ocupa de investigar luego la trayectoria histórica del Municipio urbano en el siglo XIX, afirmando que «en Derecho alemán es obligado estudiar separadamente la progresión temporal del régimen de las ciudades y de las aldeas», parando su atención en la fundamental reforma de Von Stein de 19 de noviembre de 1808, que estudia amplia y cuidadosamente, para ir luego analizando las sucesivas modificaciones de las estructuras municipales de Alemania hasta el momento presente.

Casi cuarenta páginas dedica el autor a puntualizar «El concepto de la *Selbstverwaltung* de los Municipios alemanes», capítulo II, realizando un estudio de la evolución del mismo hasta llegar al sentido que se le da en la actualidad, diciendo que puede identificarse con «la administración que de las competencias que les son propias, con sujeción a las leyes y bajo la superior fiscalización del Estado, realizan autorresponsablemente las Corporaciones públicas englobadas en él».

Se desgrana el contenido del capítulo III, «Contenido, límites y garantías de la Administración muni-

cipal alemana», en estudios sobre la naturaleza jurídica del Municipio, su territorialidad, competencia municipal con la determinación de sus clases, extensión y fijación de sus límites. Así bien se analizan las garantías, tanto constitucionales de carácter federal como las de los *Länder*, y las que ofrecen los Tribunales de Justicia.

También se estudia la cuestión de si la potestad reglamentaria ha de considerarse como implícita en las facultades que les corresponden a los Municipios por el principio fundamental de la *Selbstverwaltung* o si tales facultades han de considerarse al margen y como añadidas a aquélla.

Interesante por demás es la materia de que trata el capítulo IV, «La utilización por el Estado de la organización administrativa local», a la que el autor dedica más de 65 páginas, y en donde no sólo consigna la situación actual de esta problemática en el Derecho alemán, sino que realiza un estudio de la doctrina en cuanto a esta colaboración de los entes municipales en la realización de fines propiamente estatales.

En el capítulo V, «La intervención por el Estado de la Administración local», examina la actividad de control de los órganos del Estado cerca de la Administración municipal, y estudia las varias facultades de aquellos órganos en orden a la información, asesoramiento y protección, controles previos y posteriores, y medidas directamente encaminadas al restablecimiento de la legalidad cuando ésta sea desconocida o infringida por los órganos de los entes municipales, así como las medidas defensivas de que pueden hacer uso las municipa-

lidades frente a las injerencias no legales del Estado.

Inicia el capítulo VI, «El Municipio en el Estado actual», con un estudio en torno al municipalismo y la democracia, pasando revista a las distintas acepciones de la democracia y a cómo ha de valorarse en las instituciones municipales. Luego se refiere al municipalismo y la libertad, en donde estudia el principio del respeto a la personalidad humana, el principio de la subsidiaridad y el federalismo. Otro epígrafe se refiere al municipalismo e igualdad, con estudios relativos al Estado social, al Estado providente y a la Administración local y las nuevas tareas del Estado. Asimismo se ocupa en otro apartado del Municipio y el Estado administrativo, y luego de la trascendencia que en la organización municipal ha supuesto la alteración de las condiciones económicas de los Estados, haciendo referencia al industrialismo, la crisis del concepto de vecindad y las nuevas formas de vida colectiva, puntualizando las consecuencias que estas mutaciones han supuesto en la marcha de los Municipios.

El señor Martín Mateo, algunos de cuyos trabajos sobre problemas de carácter municipal ya conocíamos, entre ellos el titulado *La comarcalización de los pequeños Municipios*, también publicado por el Ministerio de la Gobernación, ha puesto de manifiesto en éste que se recensiona su vocación municipalista, la amplitud de sus conocimientos y la seriedad en la investigación. Con este trabajo ha hecho una aportación valiosísima a nuestra bibliografía municipalista, en una materia en la que se adolecía de gran penuria. Y confiamos en que la preparación y el entusiasmo

de este joven valor nos siga ofreciendo, cada vez en mejor sazón, los frutos de su esfuerzo en una problemática tan sugestiva como es la que se produce en el ámbito de los entes municipales.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

TRUJILLO PEÑA (J.), QUINTANA REDONDO (C.) y BOLEA FORADADA (J. A.): *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*. Editorial Santillana. Madrid, 1965 (2 tomos).

Los autores de la obra cuya reseña bibliográfica redactamos son tres prestigiosos Magistrados, que han publicado varias monografías sobre la especialidad que cultivan y que ahora comentan la Ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, tomando como método de elaboración el exegetico, no exento del jurídico, para lo cual se ven precisados a utilizar elementos que conduzcan a la hermenéutica de la Ley, la doctrina y la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, cerrando los capítulos con notas bibliográficas y a partir del título, con notas jurisprudenciales.

Una obra que ha de dedicarse a proporcionar luces a Jueces y abogados de la Administración y de los particulares nada tiene de particular que siga para su exposición el método exegetico ordinal del articulado. El método jurídico-dogmático es más didáctico, más propio para ilustrar a la clase discente que anhela el estudio sistematizado de los principios de una disciplina sobre la base, singularmente, del Derecho nacional.

Al adoptar el método exegetico en los *Comentarios a la Ley de lo*

*Contencioso-administrativo*, forzosamente tienen que estudiarse instituciones y aspectos del Derecho administrativo en general, así la Administración y los actos administrativos en contraste con otros actos jurídicos no administrativos, pues es la propia Ley la que presenta a examen tales instituciones y aspectos en sus primeros artículos.

Por tanto, se analiza en la obra que glosamos, la Administración pública, elemento esencial de la legitimación pasiva y siguiendo el criterio del artículo 1.º de la Ley, discriminando: a) la Administración del Estado, en sus diversos grados, b) la Administración local y c) la Administración institucional.

No incluyen los autores entre los grados de la Administración a los órganos legislativos o judiciales, que dicten materialmente actos administrativos. Así, pues, ni la Comisión interior de las Cortes Españolas (artículo 20, Reglamento de 9 de enero de 1963), ni las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo ni de las Audiencias territoriales, salvo si éstas actúan por delegación del Ministerio de Justicia.

Tampoco consideran como Administración del Estado, a efectos de legitimación pasiva en lo contencioso-administrativo, a F. E. T. y de las J. O. N. S., incluso respecto de la Secretaría General del Movimiento, pese a su carácter ministerial, pues, de acuerdo con una sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1962, expresan que corrobora el criterio de que no es Administración pública, la Ley de Régimen jurídico, «de la que resulta claramente que la Secretaría General del Movimiento no es un Departamento ministerial y que el Mi-

nistro-Secretario, al participar en las tareas del Gobierno, lo hace en la calidad de Ministro sin Cartera».

En cuanto a la Administración local enuncian los comentaristas de la Ley de lo Contencioso, la Administración municipal, y como Entidades que comprende: los Municipios, las Entidades locales menores, las Mancomunidades municipales voluntarias, incluidas las Comunidades de Tierra; y respecto de la Administración provincial, incorporan las Diputaciones provinciales, los Cabildos insulares de Canarias, el Cabildo provincial del Sahara, y habría que agregar la Región autónoma ecuatoriana, además de sus Diputaciones provinciales, que ya citan, de Fernando Poo y Río Muni.

En cuanto a la Administración institucional, me voy a permitir un reparo a la vista de la Ley de Régimen de Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1956.

Solamente puede considerarse Administración, los órganos autónomos, comprendidos en el apartado A) del artículo 1.º de dicha Ley, no los comprendidos en el B), Servicios administrativos, sin personalidad jurídica, pues sólo aquellos pueden dictar actos administrativos ejecutivos, según el artículo 76 de la propia Ley. Los demás son actos provisionales de carácter administrativo, susceptibles de reclamaciones ante órganos tuteladores de la Administración, contra cuyos actos, propiamente hablando, administrativos y ejecutivos, se pueden promover los recursos de reposición o jerárquicos pertinentes; y, sobre todo, los de las Comunidades regantes, que las excluye expresamente en dicha

Ley (art. 5.º, ap. B) de las disposiciones de la misma.

Examinan los autores las cuestiones excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa, y llevados de la mano de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, parece que no se suscitan graves problemas en torno a las materias civiles, penales y laborales, y sobre cuestiones de competencia jurisdiccionales y conflicto de atribuciones.

Ya provocan más problemas los llamados actos políticos del Gobierno, pero el criterio de los autores en cuanto a su exclusión de lo contencioso-administrativo, parece acertado el que lo sean los dimanantes del Jefe del Estado o del Gobierno, y si acaso los de las Comisiones delegadas, que son realmente los órganos políticos del Estado—al par que administrativos—, y es lógico que sea, pues si los actos políticos repercuten o trascienden a todo el ámbito nacional, sólo podrán ser dictados por los supremos órganos estatales (*vid.* a este respecto la tesis doctoral francesa de Courbe-Courtemanche, *Les recours contre les actes administratifs en Droit espagnol*, 1960), máxime quedando a la discrecionalidad de los mismos su alcance y la forma en que hayan de pronunciarse, no sometidos a un específico procedimiento legal, y singularmente si son aplicación de las leyes fundamentales o constitucionales del Estado, no afectando, pues, al acto administrativo, que sea dictado por Gobierno, verbi gracia, la declaración de urgencia para ocupar una finca en régimen de expropiación forzosa, reservada su competencia al Consejo de Ministros.

En cuanto a la exclusión de actos inferiores al Gobierno, aunque



tengan un móvil político—ponemos nosotros por ejemplo las multas que impongan a los que asisten a reuniones políticas clandestinas—no parecen inclinados los autores a considerarlos actos exentos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y en apoyo de la anterior tesis reproducen y traen a colación textos jurisprudenciales del Tribunal Supremo: Sentencia de 7 de abril de 1960; la de 10 de febrero de 1962 (Sala 4.<sup>a</sup>), en la que, abordando de forma directa el problema planteado, declara que para que se den las cuestiones que el artículo 2.<sup>o</sup> *b*) de la Ley jurisdiccional excluye de revisión jurisdiccional es preciso que se den dos circunstancias, una de carácter objetivo (la índole política de la cuestión) y otra subjetiva «preferente al organismo emisor de la decisión, que lo ha de ser el Gobierno concebido como unidad de conjunto»; y en la de 30 de septiembre de 1963 (Sala 4.<sup>a</sup>), en la que se dice que la sanción impuesta, en aplicación de la Ley de Orden público, por un Gobernador civil, confirmada por la Dirección General de Política Interior y por la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación, carecería de carácter de acto político del Gobierno, ya que sólo pueden calificarse de tales los que emanen del Consejo de Ministros.

Puede, sin embargo, una sanción ministerial en materia de orden público convertirse en acuerdo del Gobierno, así en el caso en que el Ministerio de la Gobernación imponga una multa en la circunstancia más arriba aludida, o sea a las personas reunidas clandestinamente con carácter político, ya que como la sanción impuesta por dicho Ministerio no causaría estado, por

ser admisible el recurso de alzada, según dispone el artículo 21, número 3, de la Ley de Orden público de 30 de julio de 1959, si al resolver este recurso el Gobierno confirma la sanción, se conjuga entonces el doble aspecto, el objetivo (índole política de la cuestión) y el subjetivo, puesto que la sanción, en ejercicio de la Ley de Orden público, queda adoptada por la superior instancia jerárquica, o sea por el Gobierno.

Las sanciones por infracciones contra el orden público adoptadas por los Gobernadores y el Director general de Seguridad culminan en las alzadas en el Ministerio de la Gobernación, a tenor de lo prevenido en dichos preceptos de la Ley de Orden público, en concordancia con el 122 de la Ley de Procedimiento administrativo de 1958, en la redacción ofrecida por el Decreto de 2 de diciembre de 1963, de donde es dable deducir que las resoluciones del Ministro, en tal supuesto, aun con un tinte político, no son del Gobierno y, consiguientemente, no son susceptibles del recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No podemos seguir todos los comentarios de la Ley jurisdiccional que hacen los autores antedichos, pues haríamos interminable esta recensión, pero nos ocuparemos de examinar dos extremos o casos: *a*) el del plazo para recurrir contra actos administrativos expresos dictados en resoluciones en tiempo normal de un recurso de reposición o de alzada, y *b*) el referente al recurso contencioso-administrativo del acto administrativo expreso transcurrido el del año del silencio, posterior al recurso de reposición.

*a*) En el primer caso, plantean

los comentaristas la doctrina tradicional de estimar el plazo del recurso de dos meses de la vigente Ley, computados de fecha a fecha, y la actual del Tribunal Supremo, computados por días hábiles.

Hubiéramos deseado que los comentaristas expusieran su criterio propio al respecto, como autores doctrinales—no como Magistrados respetuosos para la jurisprudencia del más alto Tribunal de la Nación—, pues me hubiera agradado conocer su personal parecer.

Objetivamente dicen: «La importancia de la materia y su trascendencia motivó que la doctrina científica se ocupara de ella, la que, con argumentos del mayor interés, ha venido abogando por la conservación del artículo 7.º del Código civil. Pero el criterio de las tres Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo parece ya superado y, por tanto, la aplicación del artículo 7.º del Código civil puede darse ya como firme y segura» (t. I, pág. 9), o sea computar los meses por treinta días.

Nosotros no hemos vacilado en opinar, con todo respeto para la tesis jurisprudencial, inclinándose al criterio de la doctrina (González Pérez, G. de Enterría, Prieto Castro), en punto al concepto de meses computados de fecha a fecha, en nuestro trabajo intitulado «El cómputo del plazo para interponer el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo» (*Revista de Administración Pública*, núm. 41, págs. 131 y ss.), utilizando, naturalmente, una hermenéutica rigurosamente jurídica, tan científica, y sería vanidad decir que más que la de los propugnadores de la tesis del cómputo de

meses de treinta días, pues hasta hemos examinado el concepto de meses naturales.

b) El criterio de los autores respecto de la firmeza de la resolución del recurso expreso de reposición, transcurrido el año del silencio, es muy aceptable, pues no se va a tener en la inseguridad a las personas a quienes afecte el año recurrido, indefinidamente, pero no sería innecesaria una aclaración legislativa respecto al particular.

Los autores hacen constancia de esta cuestión apoyada en la sentencia de la Sala 4.ª de 13 de noviembre de 1961, en las siguientes palabras: «si antes de que transcurra el año o después la Administración dicta acuerdo expreso—después de denunciada la mora sin resolver una petición—, el plazo para interponer el recurso será el de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición si es expreso este último acuerdo. Por el contrario, si la resolución del recurso de reposición entablado contra el acuerdo expreso no fuera expresa, entonces el plazo será de un año, a contar de la fecha de interposición del recurso de reposición. Y si antes del año, pero no después, la Administración decide expresamente el recurso de reposición, el plazo será el de dos meses, a contar del día siguiente a la notificación del acuerdo expreso de la reposición. Después del año, en el caso de recurso de reposición, ya no es posible deducir recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo expreso decisorio de dicho recurso de reposición, porque el acto o acuerdo se entiende quede firme. La distinción, al menos antes de la reforma de la Ley de Procedimiento

administrativo por la Ley de 2 de diciembre de 1963, es de sumo interés y de gran trascendencia y está plenamente reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo».

No comparte este parecer García de Enterría en su artículo publicado en la *Revista de Administración Pública*, «El silencio administrativo y recurso contencioso», prevariándose en la nueva redacción dada al artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo, que introdujo este párrafo: «Igual facultad de opción asistirá (interposición del recurso jurisdiccional ante la denegación prescrita o esperar la resolución expresa), sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiese interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo fijado para resolverlo».

En apoyo de su tesis transcribe Enterría, del párrafo último del artículo 94 su comienzo: «En uno y otro caso, la denegación presunta no excluirá el deber de dictar una resolución expresa...», pero no su final, que dice: «Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiere lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente». Ello, pues, no debería entrafñar la validez del acto expreso, ante la firmeza del presunto, sino una posible responsabilidad del funcionario negligente, y nada más.

Si hay que velar por los intereses del recurrente, éste tiene doce meses para consultar con un abogado y promover su contencioso, una vez formulado el recurso de reposición, si es que aún no está dirigido por

un técnico en Derecho, no siendo de olvidar tampoco los de la Administración o de los posibles coadyuvantes que son tan dignos de protección y tan particulares como los del actor.

Antes de la introducción de dicho párrafo del artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo cabía sentar la firmeza del acto presunto y oponer la inadmisibilidad del recurso contencioso, de acuerdo con el artículo 40, apartado a), de la Ley jurisdiccional, por ser reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes, y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma, es decir, transcurridos los dos meses posteriores al año para resolver el recurso de reposición, con arreglo al artículo 58, número 2, de la Ley de lo Contencioso-administrativo.

El problema de *lege ferenda* queda planteado, para pensar si procede puntualizar la cuestión y revisar la Ley Jurisdiccional administrativa, coordinándola con la de Procedimiento administrativo, o suprimir el párrafo de ésta comentado, y especificar en la primera de dichas leyes que transcurridos dos meses desde el plazo del silencio, desestimatorio del recurso de reposición, su desestimación es firme.

\* \* \*

Ni espacio ni tiempo tenemos para hacer un estudio exhaustivo o más completo de los *Comentarios*...

Como colofón de esta glosa pláceme expresar que la bibliografía sobre lo contencioso-administrativo cuenta con una nueva y notable aportación—en dos tomos bien editados—a las ya existentes de pro-

fesores y otros Magistrados, de gran utilidad para los miembros especializados de la judicatura, sus monitores, y para los actuantes ante los Tribunales Contencioso-administrativos.

Felicitemos, pues, por tan interesante obra a sus autores, los señores Trujillo Peña, Quintana Redondo y Bolea Foradada.

S. ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO.

TREVES (Giuseppino): *L'organizzazione amministrativa*. (La organización administrativa). «Studi e ricerche di Scienze sociali». Edizioni di Comunità. Milano, 1964, 206 págs.

El libro de Treves hace pensar inmediatamente en la situación española y en ese sentido, además de ser sobradamente fructífero en sí, resulta para el lector una fuente de sugerencias constante. Frecuentemente se muestra en nuestra doctrina y más aún en los medios universitarios más cercanos al alumno de Facultad o al opositor, una justificada admiración por esos *Précis* franceses que a la debida altura doctrinal, pero sin adentrarse en elevadas disquisiciones metodológicas o en excesivas preocupaciones y profundidades científicas, exponen de una forma clara y accesible a todos, los principios básicos de una disciplina o de un tema susceptible de tratamiento monográfico.

El libro de Treves es precisamente eso: una especie de *Précis* sobre un tema tan difícil y oscuro todavía como la organización administrativa. Pero el autor, que trata correctamente las bases conceptuales del tema, no se ha contentado con esto y ha intentado con éxito dar una noticia breve pero

sobradamente suficiente sobre la organización administrativa italiana. En este sentido es como el libro resulta ejemplar para España, donde aún carecemos de un estudio breve y claro de esta materia que se extienda al campo concreto de la organización administrativa española.

Por último, el estudioso del Derecho administrativo realizará con curiosidad la lectura de una monografía sobre el tema, escrita por el profesor Treves, discípulo directo de Santi Romano (fundador, como es sabido, de los estudios jurídicos sobre organización), pero que es y se confiesa palmariamente normativista. De ello es buena prueba por otra parte el comienzo del libro, donde se dice que las funciones del Estado, desde un punto de vista jurídico, consisten fundamentalmente en fijar las normas y ejecutarlas. Con esta afirmación inicial, tan valientemente declaratoria de lo mucho que tiene que decir aún el Derecho sobre la organización administrativa, se abre un estudio en el que, al obligado pórtico conceptual sobre organización y ordenamiento, sigue un examen de la organización italiana y del empleo público, para finalizar con un capítulo dedicado a la colaboración de los particulares con la Administración.

Difícil y laborioso es escribir un Curso sobre una materia jurídica. Más difícil aún es publicar un Tratado sobre los mismos temas. Pero escribir una obra breve, presidida por una gran claridad de ideas y accesible y útil a todos, es sin duda una prueba de fuego del científico, que el profesor Treves ha superado con indudable éxito.

M. BAENA DEL ALCÁZAR.

## VIII. REVISTA DE REVISTAS

### a) ESPAÑA:

#### Certamen.

Madrid, junio 1965. Núm. 282.

MAHILLO SANTOS, J., y ACEBES BARROSO, I.: *Tasas por aprovechamientos con vallas, puntales, escombros y materiales análogos*, págs. 331 a 333.

Se sigue la misma técnica que en trabajos anteriores, estudiándose con este motivo los números 8 y 9 del artículo 444 de la Ley de Régimen local en relación con el 2 del 435 que es donde se encuentra el fundamento jurídico de las tasas a que se refiere el artículo.

Después se estudian los conceptos gravados, la obligación del pago, clases y tipos de imposición, normas de liquidación, etc.

MARTÍNEZ BLANCO, A.: *La cesión gratuita de bienes inmuebles y su control*, págs. 334 a 336.

Se persiste en el estudio de la vigente Ley de Régimen local, analizándose luego la Orden de 21 de diciembre de 1955 sobre la cesión para construcción de viviendas de renta limitada, Circulares de 14 de septiembre de 1951 y 12 de noviembre de 1952, dedicando también el espacio correspondiente al estudio de cesiones especiales a la Delegación Nacional de Auxilio Social, Obra Sindical del Hogar, Delegación del Frente de Juventudes, etc., etc. Al final del artículo se señala que la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 contiene algunas especialidades en cuanto a la cesión de terrenos del patrimonio municipal del suelo en su artículo 153.

A. D. P.

#### Documentación Administrativa.

Madrid, junio 1965. Núm. 90.

FUEYO LAGO, Ignacio: *El control interno de los servicios en la Administración pública*, págs. 9 a 23.

Precisado por el autor el concepto de «control», en esta aportación distingue entre el interno y el control externo de la Administración y se compara el primero citado con el llamado control de gestión en la empresa privada.

Más adelante se plantea el problema de si la teoría de la dirección es aplicable a la Administración pública y el de la colocación de estos órganos de control en la estructura de la organización y su carácter de órganos de apoyo o de línea.

Señala después los órganos que realizan esta actividad en la Administración y finaliza con un estudio de la función especializada de control y las relaciones humanas.

CASTAÑÓN FERNÁNDEZ, Angel: *La Ley de Contratos del Estado*, págs. 48 a 60.

Analiza el autor desde un punto de vista jurídico el Derecho vigente en materia de contratación y, posteriormente, estudia el contrato de obras, de gestión de servicios públicos y el de suministros, para, finalmente, referirse a la clasificación y registro de los empresarios y a las fianzas.

Unas conclusiones resumen el trabajo realizado.

S. S. N.

#### El Consultor de los Ayuntamientos.

Madrid, 10 mayo 1965. Núm. 13.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La Corporación local expropiante y el recurso de ape-*

*lación contra sentencia sobre justo precio*, págs. 551 a 554.

20 junio 1965.

Núm. 17.

La posición procesal de la Corporación local expropiante es el comienzo del artículo que extractamos. Dictado acuerdo por el Jurado provincial de Expropiación decidiendo el justo precio, la Corporación local expropiante puede adoptar una de las posiciones siguientes: a) De disconformidad ante el acuerdo del Jurado, por estimar que el justo precio fijado es superior al valor real. En este caso de querer que prevalezca su pretensión deberá adoptar la posición de demandante. b) De conformidad con el acuerdo del Jurado. En este caso, si la parte expropiada deduce recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Jurado, la Corporación local será parte demandada en el proceso.

A continuación el profesor González Pérez analiza con minuciosidad ambas posiciones, estudiando luego con especial interés la trascendencia del acto de personación.

20 mayo 1965.

Núm. 14.

PÉREZ DEL CASTILLO, J.: *La cosa juzgada en lo administrativo*, págs. 605 a 608.

Comienza un estudio de la noción de la cosa juzgada con referencia al Digesto, Código de Derecho canónico y artículo 1.252 del Código civil para a continuación analizar algunas resoluciones del Tribunal Supremo sobre la materia.

Al entrar a estudiar los efectos de la cosa juzgada en lo administrativo afirma que las resoluciones recaídas en la vía contencioso-administrativa suelen plantear dos aspectos a cual más interesantes, a saber: si en este campo del Derecho resulta aplicable el principio de cosa juzgada a efectos de las sentencias en relación con individuos que no fueron parte en el pleito, pero que pueden encontrarse en caso idéntico al que fué objeto de la litis y, por consiguiente, en situación de invocar el fallo recaído. Estima que hay que aplicar en el Derecho administrativo el efecto de la cosa juzgada y en cuanto a la trascendencia de las sentencias para los no litigantes estudia la legislación vigente sobre el particular.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La resolución expresa posterior a la denegación presunta por silencio administrativo y su impugnación*, págs. 731 a 737.

En la introducción del artículo que glosamos el profesor González Pérez hace constar que la eficacia de la resolución expresada tardía ha sido siempre uno de los temas más debatidos por nuestra doctrina y sobre el que ha recaído la más contradictoria jurisprudencia, y aun cuando la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y posteriormente la de Procedimiento administrativo trataron de superar ciertas derivaciones censuradas por la doctrina, se mantuvo, no obstante, un concepto erróneo. Hoy—considera el profesor González Pérez—se ha vuelto con diversas decisiones jurisprudenciales a los buenos principios.

La jurisprudencia posterior a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y a la Ley de Procedimiento administrativo reiteró las desviaciones anteriores.

Pero, finalmente—afirma González Pérez—, la buena doctrina ha acabado por prevalecer y en este sentido cita la sentencia de 22 de junio de 1964 que dice así: «Que en relación con el problema que plantea este proceso, es decir, si el transcurso del plazo en virtud del silencio administrativo agota las facultades resolutorias o decisorias, y la ulterior revisión, por aplicación de la normativa vigente, es preciso llegar a la conclusión de que el interesado, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley de esta Jurisdicción y el 94 de la Ley de Procedimiento administrativo y sus concordantes, puede formular frente a la denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición, con la consecuencia de perder actualidad la tesis que contradijo este punto de vista, tanto en la esfera de la Administración estatal como en la local, en relación a la cual bastará para llegar a idéntica solución, interpretar conforme a los principios aludidos el artículo 377 de la Ley de Régimen local y los 232, 236 y 237 y concordantes del Reglamento de Haciendas locales, como se proclama en la

sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 1963».

En idéntico sentido se expresan también las sentencias de 31 de octubre de 1964 y 6 de abril de 1965.

## La Administración Práctica.

Barcelona, julio 1965. Núm. 7.

G. SERRALLONGA, L.: *Política inmobiliaria. Nuevas disposiciones sobre viviendas de protección oficial*, págs. 241 a 243.

Después de una referencia relativa al trabajo publicado sobre la materia en la página 393 de la revista *La Administración Práctica* del año 1963, hace una breve glosa de las disposiciones dictadas en materia de viviendas de protección oficial desde el año 1963 hasta junio de 1965.

## Municipalia.

Madrid, enero 1965. Núm. 138.

LOBATO, F.: *Comentarios al Decreto que aprueba el Reglamento del área metropolitana de Madrid*, págs. 15 a 18.

Para desarrollar la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, por Decreto 3.088/1964, de 28 de septiembre, se ha aprobado el Reglamento del área metropolitana de Madrid. Se hacen unos comentarios acerca del contenido de estas disposiciones legales.

Febrero 1965. Núm. 139.

GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: *Las enajenaciones del patrimonio del suelo*, páginas 56 a 58.

El autor del trabajo considera que para los bienes de la Administración en general ha estado y está en vigor un régimen fuertemente restrictivo en cuanto a la libertad de la Administración para las enajenaciones; contrariamente a ello, para el patrimonio municipal del suelo, se establece un régimen altamente liberal en cuanto a enajenaciones. Y ello

es lógico. De otro modo no se cumpliría el fin perseguido que es primordialmente el agilitar el mercado de solares.

Comenta luego el artículo 152 de la Ley del Suelo y estima que la venta de terrenos del patrimonio municipal constituye una de las más audaces y elogiabiles peculiaridades de la Ley del Suelo. Se analizan más adelante los artículos 154 y siguientes de la repetida Ley del Suelo.

Marzo 1965. Núm. 140.

LOBATO, F.: *La reforma de la legislación sobre construcciones escolares*, páginas 87 a 89.

Se trata de un comentario de la Ley 86/1964, de 16 de diciembre, sobre modificación de la de construcciones escolares de 22 de diciembre de 1953, para llegar finalmente a las siguientes conclusiones: «1.º En la Ley que comentamos aparecen bien delimitados los campos, en materia de enseñanza, del Estado y del Municipio. 2.º Es digno de alabanza que con carácter general se fijen las cifras mínimas que cada Corporación ha de consignar en sus presupuestos para los gastos de entretenimiento de cada unidad escolar. 3.º Esta Ley es beneficiosa para los Ayuntamientos, ya que es pequeña la cantidad que han de aportar en la construcción de nuevas Escuelas. 4.º Pensamos que el legislador debía haber parado más su atención en la reparación de Escuelas que se hallan en mal estado. 5.º También el legislador debía arbitrar algún medio para que las construcciones de nuevas Escuelas no necesiten en plazos tan cortos de reparaciones necesarias. Es triste ver que muchas Escuelas antes de pasar el año de su terminación ya precisan obras de reparación.

A. D. P.

## b) EXTRANJERO:

### Revista Internacional de Ciencias Administrativas.

Bruselas, diciembre 1964. Vol. XXX. Número 4.

COMBAZ FAUQUEL, A.: *Structures d'intervention et de participation au dé-*

*veloppement (Madagascar)* (Estructuras de intervención y de participación en el desarrollo (Madagascar), páginas 367-373.

El autor analiza el Municipio rural en Madagascar. En primer lugar examina su origen, que está inspirado en el francés. Con respecto a las dimensiones de los Municipios, dice el autor que la cuestión es delicada, pero que de todas formas el Municipio ha de tener una extensión adecuada y una población suficiente. Para el autor, Madagascar precisa un examen detallado de sus Municipios, con el fin de adaptar éstos a las modernas corrientes administrativas.

1965. Vol. XXXI, núm. 2.

BOUTEILLE, P.: *La fonction publique et le développement économique* (La función pública y el desarrollo económico), págs. 91-104.

Comienza el autor hablando de que la Administración pública es, ante todo, un método por el cual la acción del poder ejecutivo se prevé, ejecuta y controla.

Considera que el problema del desarrollo es esencialmente un problema de educación, de formación en materia de desarrollo económico. Respecto a la enseñanza superior, el autor hace constar que se dirige esencialmente a la adquisición de métodos para reunir y poner en práctica los conocimientos. En este grado es donde la formación de los agentes de la Administración presenta sus problemas más científicos.

Como conclusión indica que no hay que limitar el desarrollo a las actividades económicas. Un desarrollo armonizado es un todo indivisible y los principios de racionalización o de rendimiento admitidos como válidos para los servicios de intervención económica lo son también para todos los demás.

HANSON, A. H.: *L'organisation des entreprises d'Etat* (La organización de las empresas del Estado), págs. 107-118.

Para el articulista la noción de empresa del Estado debe tomarse en un sentido mucho más amplio que el que se da generalmente en los países industrializados. Si se observa el conjunto

del mundo, se verá que hay que englobar en tal término formas jurídicas alejadas de los tipos clásicos y principalmente las Juntas de Desarrollo económico. En algunos países en desarrollo dichas Juntas se han encargado, total o parcialmente, de crear nuevos establecimientos económicos en el sector público. Sus atribuciones y funciones son variables.

En concreto el autor examina principalmente los siguientes aspectos del enunciado de su trabajo: a) La reglamentación legislativa de la empresa pública. b) Los poderes y atribuciones del Ministro responsable de aplicar el Plan de Desarrollo económico.

OBERN, A. G.: *Analysis in Public Administration* (Los métodos de análisis en Administración pública), páginas 118-121.

Para el estudio de la Administración pública es indispensable el recurso a diversos métodos de análisis que posibiliten la penetración en los mecanismos y el aumento y clarificación de nuestros conocimientos y poder así llegar a generalizaciones o hipótesis confrontables con las realidades. Es, pues, indudable que de lo que se trata es de examinar el medio burocrático. Mas tales métodos no son autónomos, y, por tanto, no conducirán a resultados eficaces si no se utilizan conjunta y coordinadamente. Se pregunta el autor cuáles serán los principales de dichos métodos analíticos. Para él uno de los más antiguos es el basado en la distinción entre las funciones de estado mayor y de línea, si bien no deja de ser discutido, y cada vez más, por alejarse de la realidad. Un segundo método de análisis se funda en las relaciones entre el centro y la periferia. Más reciente es el método de análisis que se basa en la distinción entre las organizaciones formales y las que no lo son.

Resume el autor su trabajo diciendo que el dominio del estudio de la Administración no depende de un solo método de análisis, sino de varios, cada uno de los cuales aborda un aspecto particular del objeto por un camino diferente, ofreciendo así vistas nuevas y variadas de la anatomía del mecanismo burocrático.



PUJOL, H. A.: *La administración del personal al servicio del Estado*, páginas 139-149.

En doce epígrafes desarrolla el autor su trabajo comenzando con unas consideraciones generales sobre la administración de personal. Para el autor, en el momento actual, la administración de personal es una disciplina científica en proceso de desarrollo, integrada por normas y principios de universal aceptación tendientes a lograr una más adecuada participación del factor humano en el proceso productivo, con miras a la obtención de una mayor eficiencia técnica, económica y social. La administración de personal se ocupa especialmente de uno de los cuatro factores básicos de la producción de bienes y servicios: el trabajo.

Con respecto a los objetivos fundamentales de la administración de personal, el autor contesta a los mismos haciéndose una serie de preguntas a lo largo de su trabajo.

En el tercer epígrafe estudia las diferencias y similitudes entre la administración de personal público y la del personal de la empresa privada.

En el cuarto apartado examina las normas y principios más importantes universalmente aceptados en esta materia, enumerando diez principios.

Posteriormente pasa a analizar la política en la Administración en relación con la carrera administrativa, con la posición de los partidos políticos y su influencia en la selección de funcionarios y en la influencia de la opinión pública, para terminar refiriéndose a la estructura básica recomendable en materia de administración de personal. Para el autor la organización y dirección general del sistema debe ser competencia del Presidente de la República. Se debe crear una Seguridad Social para este personal. Recomienda la creación de una oficina de personal en cada Ministerio y organismo autónomo.

## **Droit Administratif.**

París, 20 septiembre 1965. Año XXI.  
Núm. 9.

FAVOREU, L.: *Un contrat administratif d'un type nouveau? Les conventions*

*de recherche de la D. G. R. S. T. et de la D. R. M. E. (¿Un nuevo tipo de contrato administrativo? Las convenciones de investigación de la Delegación General para la Investigación Científica y Técnica y de la Dirección de Investigaciones y Medios de Ensayo del Ministerio del Ejército)*, páginas 443-466.

Expone el autor el papel importante de los dos organismos citados en el encabezamiento del artículo en el campo de la política científica francesa. Pasa después a estudiar la naturaleza jurídica del contrato de investigación, centrando su estudio en los siguientes epígrafes: a) El contrato de investigación considerado como un contrato administrativo innominado. En este apartado el autor estudia la figura del contrato y las objeciones que se presentan a su consideración como tal. Para el articulista, en los contratos que celebran los organismos arriba citados con sus investigadores se trata de contratos administrativos aunque de carácter innominado. b) El contrato de investigación es un contrato administrativo de configuración nueva. En tres puntos cifra el articulista la naturaleza especial de este contrato: su carácter de contrato de investigación, su modalidad de estímulo y su celebración entre personas públicas.

Después el autor analiza el régimen jurídico del contrato de investigación. Divide este apartado: a) La formación del contrato de investigación. Alude el autor a la elección del contratista y a su identificación. b) Finalmente estudia el articulista la ejecución del contrato de investigación y concretamente los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

20 octubre 1965. Año XXI, núm. 10.

SILVERA, V.: *Réflexions sur les recents modifications du statut général des fonctionnaires* (Reflexiones sobre las recientes modificaciones del estatuto general de funcionarios), páginas 500-506.

El presente trabajo tiene por objeto dar a conocer a los lectores la evolución del estatuto general de funcionarios en Francia. El autor considera esenciales dos leyes. La primera es de 2 de julio de 1964 y la segunda de 7 de ju-

lio de 1964. Detalladamente analiza estas dos leyes en su trabajo. Posteriormente pasa a examinar el estatuto particular del personal perteneciente a la Oficina Nacional de Montes, de acuerdo con la Ley de 23 de diciembre de 1964. Se refiere también a los procedimientos establecidos en la legislación francesa sobre separación de funcionarios. Finalmente analiza el Decreto de 18 de agosto de 1965 sobre los funcionarios honorarios.

MOURGEON, J.: *Les modifications apportées par la Loi du 10 juillet 1965 au régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique* (Las modificaciones establecidas por la Ley de 10 de julio de 1965 al régimen de expropiación por causa de utilidad pública), páginas 506-509.

Las modificaciones recientemente realizadas por la Ley de 10 de julio de 1965 a la norma de 23 de octubre de 1958, relativa a la expropiación, bastarían para demostrar lo difícil que es encuadrar en textos legales las múltiples realidades económicas de la vida. El crecimiento en número e importancia de las expropiaciones por causa de utilidad pública ha motivado desde hace unos treinta años la frecuente intervención legislativa, con el fin de asegurar un equilibrio entre las prerrogativas del poder público y los intereses patrimoniales de los particulares. El autor analiza la jurisdicción competente en materia de expropiación y la evaluación de los bienes expropiados.

20 noviembre 1965. Año XXI, núm. 11.

DANAN, Y.: *L'initiative en matière de création, de modification et de dissolution de districts urbains* (La iniciativa en materia de creación, modificación y disolución de los distritos urbanos), páginas 577-590.

La decisión que instituye el distrito francés emana del Ministro de la Gobernación o del Prefecto, reviste un carácter constitutivo y no declarativo. Es el poder central quien, en todos los casos, crea el distrito.

El autor considera necesario distinguir la creación de estos distritos por dispo-

sición legal y desde la Administración central y la que se debe a la petición de los Municipios interesados. En su trabajo analiza ambas cuestiones.

Finalmente se refiere a la iniciativa en materia de modificación o de disolución de los distritos urbanos. En esta última parte estudia los siguientes epígrafes: a) La iniciativa en materia de reforma del distrito, en el sentido de ampliar sus competencias o de aumentar el número de entidades que forman parte del mismo. b) La iniciativa en materia de reforma conducente a la reducción de competencias del distrito o a su disolución.

Concluye el autor indicando que los problemas planteados por iniciativa en materia de creación, modificación o disolución del distrito urbano son muy complejas. Para el autor será la autoridad encargada de la tutela de estos distritos urbanos quien sabrá corregir aquellas desviaciones que se produzcan en la vida y funcionamiento de estos organismos y quien revisará estas jóvenes instituciones, creadas muchas de ellas por iniciativa de las propias Entidades locales.

## La Revue Administrative.

París, septiembre-octubre 1965.  
Año XVIII, núm. 107.

BRILLARD, D.: *Vers un statut du financement des monuments historiques privés* (Hacia un estatuto de la financiación de los monumentos históricos privados), págs. 474-482.

Después de una breve introducción examina el autor, en la primera parte de su trabajo, el problema de la autofinanciación de los monumentos históricos privados. Estudia la situación actual y distingue la restauración y conservación de estos monumentos. A la luz de los textos legislativos se refiere a los trabajos urgentes de conservación de estos monumentos y a la necesidad de estimular la iniciativa privada para realizar inversiones en este campo.

En el segundo epígrafe se refiere al régimen fiscal de los monumentos históricos en Francia. Estudia esta materia a la luz de la legislación tributaria francesa.

Finalmente, en un tercer apartado, analiza la participación financiera del Estado en la conservación de estos monumentos históricos privados.

LIET-VEAUX, G.: *Règlements d'urbanisme et recours des voisins* (Reglamentos sobre urbanismo y recursos de los vecinos), págs. 479-482.

Con motivo de una sentencia dada por el Tribunal de Casación francés, estudia el autor el tema que encabeza esta reseña. Estima el autor que en caso de violación de las prescripciones de un reglamento de urbanismo, la Administración tiene fundamento para poner en práctica ciertas vías jurídicas y ejecutar acciones punitivas. Pero no está obligada a hacerlo, aunque legítimamente puede ejercitarlas. El autor se pregunta si en el caso de que la Administración se abstenga de ejercitar estas acciones, pueden los vecinos como personas privadas invocar la violación de una regla de urbanismo. La jurisprudencia sobre esta materia no es constante, ya que en unos casos permite actuar a los particulares y en otros no. Es la jurisprudencia la llamada en cada caso concreto a determinar en qué casos pueden actuar los particulares y en cuáles es de la exclusiva competencia de la Administración.

### **Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger.**

París, julio-agosto 1965. Núm. 4.

BARALE, J.: *Le régime juridique de l'eau, richesse nationale* (El régimen jurídico del agua, riqueza nacional), páginas 587-631.

El agua representa para los hombres una riqueza indispensable. Es también una riqueza muy desigualmente repartida y desde tiempos inmemoriales la Humanidad se ha disputado el disfrute del agua. En nuestros días, el problema del agua se plantea, según el autor, a escala planetaria: en menos de un siglo, la tierra entera carecerá de agua dulce. Los organismos internacionales se preocupan de ello y estudian seria-

mente la utilización masiva del agua del mar.

Francia no se encuentra en la peor situación y sus reservas de agua son aún muy importantes. Sin embargo, el problema del agua se plantea ya seriamente en Francia y su solución será imposible si no se interviene sin retraso. La Ley de 16 de diciembre de 1964 se esfuerza por obtener una solución al problema del agua. El autor examina los problemas concretos que plantea esta materia en el trabajo arriba mencionado.

KRAEHE, R.: *La réglementation du «lobbying» dans l'Etat du Texas* (La reglamentación de los grupos de presión en el Estado de Texas), páginas 631-647.

En la introducción expone el autor que si el fenómeno sociológico de los grupos de presión en los Estados Unidos se ha estudiado con frecuencia, sus aspectos político-jurídicos han quedado en la oscuridad. El control de los grupos de presión es, en efecto, un problema político-jurídico. El autor examina estos grupos en el Estado de Texas. A final de 1956 en los 48 Estados de la Federación, 38 habían reglamentado las actividades de los grupos de presión.

El autor estudia críticamente la Ley de 1957 sobre los grupos de presión en el Estado de Texas de los Estados Unidos. Finaliza el trabajo con unos documentos anejos sobre los grupos de presión.

### **Revue Politique des Idées et des Institutions.**

París, octubre 1965. Año LIV, núm. 7.

PELLENC, M.: *La réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et les finances locales* (La reforma de las tasas sobre el volumen de negocios y las haciendas locales), págs. 211-222.

La Asamblea Nacional francesa aprobó un proyecto de ley que modifica de manera importante la estructura de la fiscalidad indirecta en Francia y supone importantes cambios en los presupuestos de las Entidades locales. Para el autor el contenido de la reforma se centra en

los tres puntos siguientes: a) Extensión del campo de aplicación de la tasa sobre el valor añadido. b) Reforma de ciertos impuestos que siguen subsistiendo. c) Simplificar la imposición a los pequeños empresarios.

### Aggiornamenti Sociali.

Milán, octubre 1965. Año XVI, n.º 10.

SCELSI, F.: *Gli enti locali nel programma quinquennale di sviluppo economico* (Los Entes locales en el programa quinquenal de desarrollo económico), páginas 653-667.

El Consejo de Ministros italiano aprobó el 2 de junio último el programa de desarrollo económico para el quinquenio 1965-1969 presentado por el Ministerio de Hacienda.

Primeramente estudia el autor las competencias asignadas a las Regiones y a los Entes locales menores. Expone posteriormente el programa económico nacional estudiándolo en relación con los Entes locales. No deja de referirse a la falta de participación de los Entes locales en la elaboración del programa. Se extiende el articulista en el análisis de las competencias regionales para la programación económica.

### Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza.

Florenia, 1 mayo 1965. Año XXI. Núm. 9.

BERTOLDI, F.: *Aspetti del piano quinquennale di sviluppo economico* (Aspectos del plan quinquenal del desarrollo económico), págs. 1118-1143.

El autor de estas notas trata de explicar con más claridad algunos aspectos del «Proyecto del programa de desarrollo económico para el quinquenio 1965-1969». La materia sobre la que el autor realiza su trabajo está constituida fundamentalmente por el texto publicado en este año con aprobación del Consejo de Ministros de 29 de enero de 1965. Primeramente estudia el autor los entes loca-

les—Municipios, Provincias, Regiones—como objeto de este programa. Se refiere después a los entes locales como sujetos. Finaliza refiriéndose a los aspectos psicológicos y culturales del programa.

16 junio 1965. Año XXI. Núm. 12.

TARABINI, L.: *L'autocontrolle delle Amministrazioni pubbliche locali* (El autocontrol en las Administraciones públicas locales), págs. 1575-1577.

En primer lugar, el autor define lo que es acto administrativo. Sienta después la afirmación de que la institución de autocontrol que la ley ha puesto a disposición de la Administración pública a fin de que ella misma pueda remover las causas de las lesiones, suprimiendo o modificando el acto que las ha producido, representa una facultad de la Administración lógica y oportuna, puesto que no puede consentirse que quien ha producido la lesión no pueda remediarla espontáneamente. Concluye el autor su trabajo precisando que la facultad de autocontrol no puede venir ejercitada en las Administraciones locales por órganos diversos de aquellos que han adoptado el acto objeto del autocontrol. Así estima el autor que ni las Juntas municipales y provinciales pueden intervenir y anular, revocar o modificar las resoluciones adoptadas por los respectivos Consejos, ni éstos pueden intervenir en los actos de las respectivas Juntas, ya que ambos órganos sólo tienen dependencia funcional con distinta competencia para cada uno.

16 julio 1965. Año XXI, núm. 14.

GELPI, A.: *Potere legislativo e potere esecutivo nelle nuove Costituzione* (Poder legislativo y poder ejecutivo en las nuevas Constituciones), páginas 1830-1836.

En el artículo se estudian estas dos clases de poderes en las Constituciones del siglo xx, tanto europeas como americanas. Destaca el autor que la segunda guerra mundial incide más profundamente que la primera guerra mundial en el aspecto político-económico-social del continente euro-afro-asiático. Las modernas Constituciones aluden todas a estos dos clases de poderes. Por ello, a jui-

cio del autor, no puede desentenderse de este cometido la vigente Constitución italiana.

1 septiembre 1965. Año XXI, núm. 17.

GIACOBELLI, G.: *I rapporti interorganici nelle Amministrazioni locali e le funzioni del Segretario in applicazioni dell'art. 97 della Costituzione* (Las relaciones interorgánicas en las Administraciones locales y las funciones del Secretario en aplicación del artículo 97 de la Constitución), páginas 2105-2111.

El tema que el Consejo Nacional de la Unión de Secretarios municipales y provinciales italianos estudió en sus reuniones del 27 y 28 de junio del pasado año, en Roma, fue el título de este artículo.

El autor manifiesta que ya en el informe por él presentado al Congreso de la Confederación de Dirigentes estatales, celebrado en Milán en marzo de 1955, afirmó la necesidad improrrogable de hacer operante el artículo 97 de la Constitución italiana con la determinación de los límites de competencia de los funcionarios sobre la base de la fundamental distinción de los actos vinculantes de los no vinculantes. El autor estudia las diversas interpretaciones de este artículo 97 de la Constitución, en relación con las funciones de los Secretarios de Administración local.

## Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana.

Roma, julio-agosto 1965. Año CXVI. Núms. 7-8.

CASTIGLIONE, G.: *L'interesse privato nell'espropriazione* (El interés privado en la expropiación), págs. 511-521.

Primeramente expone el autor los conceptos de expropiación e interés legítimo. Para él la tutela jurisdiccional es objetiva en su origen de lesión del interés y es subjetiva en lo que atañe a la reparación sustancial de la situación lesiva. La expropiación es aquel instituto jurídico en el que convergen la tutela del interés público y la del interés privado. En el segundo epígrafe de su

trabajo examina los presupuestos de legitimación de la expropiación: el interés público y la indemnización. Expone posteriormente las diversas sentencias dadas sobre indemnización en materia expropiatoria. Para el autor, la jurisprudencia italiana asimila el concepto de indemnización a la de reparación del daño.

GRANELLI, Antonio E.: *L'esenzione delle aree vincolate dall'applicazione dell'imposta sugli incrementi di valore: diritto comune o diritto speciale?* (Las exenciones de las áreas vinculadas a la aplicación del impuesto sobre incremento del valor: ¿derecho común o derecho especial?), págs. 534-544.

El artículo 15 de la Ley italiana de 3 de marzo de 1963 preveía la hipótesis de las exenciones objetivas, es decir, de las exenciones acordadas no con respecto a la cualidad del sujeto pasivo del tributo, sino teniendo en cuenta las características del bien a que el impuesto se refiere. Comenta el autor los artículos 3 y 16 de la misma Ley, llegando a la conclusión de que el impuesto sobre incremento del valor de los terrenos es un impuesto sometido a un derecho especial de régimen local.

Septiembre-octubre 1965. Año CXVI. Núms. 9-10.

GRANELLI, A.: *Trattamento tributario della cessione di aree al Comune per la realizzazione di vie o piazze previste nel piano regolatore ai fini dell'applicazione dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili e del nuovo contributo di miglioria specifica* (Tratamiento tributario de las cesiones de solares al Municipio para la realización de caminos o plazas previstas en el plan de ordenación urbana a los fines de la aplicación del impuesto sobre incremento de valor de las superficies edificables y de la nueva contribución sobre mejoras específicas), págs. 592-602.

El artículo 24 de la Ley italiana sobre Urbanismo de 17 de agosto de 1942 faculta a los Municipios, que tienen un plan de ordenación debidamente aprobado, para obligar a los propietarios de los solares limítrofes a las vías y plazas públicas a ceder el solar correspondiente

a la mitad de la anchura de la calle o plaza siempre que no exceda de 15 metros. Cuando el suelo que se destine a calle o plaza no pertenezca al propietario colindante, prevé la citada norma que éste debe reintegrar al Municipio lo que importe la expropiación. Comenta el articulista estas normas y los posibles casos que pueden darse en su aplicación.

F. L. B.

### County Councils Gazette.

Londres, septiembre 1965.

*Restrictions on capital spending* (Limitaciones al gasto público), pág. 242.

En una conferencia de prensa mantenida por el Ministro para la Vivienda y el Gobierno Local, en agosto último, éste anunció la emisión de una circular por la que, explicando a sus destinatarios los deseos del Canciller del Exchequer, manifestados en julio, de reducir el gasto público, solicitaba de las autoridades locales el acatamiento a determinadas normas restrictivas.

Las necesidades de ingresos de los gobiernos locales son grandes y van en creciente aumento. Los compromisos a que han de hacer frente no cesan de surgir y esta situación fué expuesta al Canciller del Exchequer por las distintas Asociaciones de autoridades locales.

Comenta el editorialista que lo primero es la salud financiera de la Nación, al cuidado del Gobierno. Conseguido ello, y asegurada la comprensión de todos, Gobierno, Parlamento y contribuyentes, respecto de las causas del retraso con que son proveídos los servicios locales y de los recursos que habrán de requerir en el futuro, el gobierno local debe estar dispuesto a aceptar las actuales restricciones sin formular quejas, aunque tenga motivos para lamentarlo.

Los programas de vivienda y escuelas no admiten aplazamiento ni demoras, máxime cuando responden a un plan nacional. Pero las restricciones habrán de afectar a edificios civiles, oficinas de Consejos municipales, piscinas y lugares de esparcimiento, y la circular brinda un plazo de seis meses para que sean iniciados los proyectos que están en marcha, relativos a obras de otro tipo.

La circular se refiere también a la

ayuda que es preciso recabar de los contratistas de obras y al control que la autoridad puede ejercer en el sector privado, para mejorar rendimientos, acortar plazos y, en suma, para obtener mayores disponibilidades por vía indirecta.

### Public Management.

Illinois, octubre 1965.

ARTHUR W. BROMAGE: *Managers become more oriented to human values* (Los Alcaldes-gerentes se orientan más hacia los valores humanos), pág. 256.

La institución del Alcalde-gerente o *Manager*, bastante difundida en Norteamérica, cuenta con el apoyo, simpatía y defensa que le prodiga la Revista de que estas líneas dan cuenta, la cual es el órgano oficial de la I. C. M. A. o Asociación Internacional de Alcaldes-gerentes, con sede central en Illinois.

Repetidas veces ha asomado a esta REVISTA el argumento fundamental en que tal institución se apoya: la eficacia y la agilidad. La postguerra última ha colmado los deberes, extensos e intensos ya de suyo, de los Gobiernos locales, mediante la complicación de la problemática administrativa de la ciudad. Insiste el autor en el hecho de que el administrado es más sensible hoy que nunca, a cuanto se refiere a sus derechos civiles y sociales y a cuanto está relacionado con ambos elementos: la seguridad personal y social, la protección frente a los elementos situados al margen de las leyes, la vivienda, las expansiones que fortifican el espíritu y el cuerpo.

Esta delicada esfera, entrañablemente humana, es sumamente sensible a cualquier influencia exterior, y su cuidado y defensa debe ser una tarea primordial de la gestión municipal.

Esto trae de la mano el establecimiento de comparaciones entre el sistema del Alcalde-gerente y el de Alcalde-presidente del Consejo municipal, y, sobre todo, el balance de lo que debe ser la política del Alcalde-gerente, si es que tal política puede existir. Es decir: el *Manager* ¿puede ser político? ¿Conviene que lo sea? ¿Será mejor que oriente la política del Consejo municipal sin ejercer su liderazgo? Estas y otras preguntas

de tipo parecido plantea Bromage en este trabajo, para considerar, finalmente, si el *Manager* debe y puede asistir a cursos de preparación para su dura labor, y con él los Alcaldes y consejeros municipales. Hasta hoy, aunque algo existe en este sentido, la verdadera escuela sigue siendo la improvisación de una actitud en el escenario real de la vida.

## Rural District Review.

Londres, diciembre 1965.

H. F. WALLS: *Killing village life. The Week-end Cottage Threat* (Desaparición de la vida rural. La amenaza de la residencia de fin de semana), página 375.

Acomete el autor el estudio del fenómeno—que, por otra parte, no es privativo de Gran Bretaña—del incremento de la propiedad de los pequeños retiros que sirven para acoger al habitante de la gran urbe, cuando, cansado de seis días de lucha, se retira a disfrutar del descanso semanal.

Poseer dos casas—en la ciudad y en el campo—es el ideal de todo ser humano, que ve posibilitada esta aspiración por la fácil accesión al medio de locomoción familiar e independiente, que ha creado un problema más—y no el más pequeño—que requiere la atención del urbanista: la congestión viaria, que ha convertido en un suplicio la antigua expansión de «ir al campo».

El campo está perdiendo su fisonomía por estos fenómenos. Al pueblecito apacible y tradicional en sus costumbres y maneras, llega el ruido—y algo más que el ruido—de la ciudad, en manos del hombre urbano. Los precios de la tierra suben; también los de la edificación. De estos hechos han derivado reacciones locales: en Blakeney, los lugareños constituyeron una asociación que adquiere las residencias que van quedando libres, y que aquélla arrienda a sus miembros o a sus coterráneos, por módicos alquileres, con el fin de que el patrimonio local no salga de sus manos y de que la vida comunitaria que ellos crearon, dando sustantividad al pueblo, no sea desvirtuada.

## The Municipal Review.

Londres, octubre 1965.

MARY R. BULL: *Local Government in Gibraltar* (El Gobierno local en Gibraltar), pág. 606.

El tono y orientación de esta REVISTA vedan al comentarista entrar en el aspecto político del artículo, llevado de un sentido nacionalista y patriótico que tiene que frenar. Las reticencias que a aquél invaden quedan, pues, al margen de este comentario que ha de estar limitado a la pura materia técnica que interesa a esta REVISTA.

El artículo está referido a los cambios constitucionales operados en el Peñón a consecuencia de la concesión de la autonomía interna por parte de Gran Bretaña en 1964.

La Carta de Justicia de 1830 proclamó y garantizó las libertades civiles a los 15.500 paisanos que ocupaban el territorio, amén de la nutrida guarnición. Entonces apareció la distinción entre gibraltareños nativos y el resto de los habitantes que necesitaban especial autorización para permanecer en la Roca. La Ordenanza del *Status* gibraltareño de 1962 implantó un Registro de gibraltareños en el que sólo serían inscritos como tales los nacidos en Gibraltar con anterioridad al 30 de junio de 1925 o a los varones descendientes legítimos de aquéllos.

Traza el artículo la Constitución de Gibraltar contenida en la *Gibraltar Order in Council* de 1950. Entonces fue creado un Consejo legislativo presidido por el Gobernador y compuesto por tres funcionarios civiles, dos miembros designados por el Gobernador y siete elegidos entre los gibraltareños por la población. El Consejo ejecutivo constaba del Comandante delegado de la fortaleza, el Secretario de la colonia, el Procurador general, el Secretario de Hacienda y cuatro miembros no funcionarios del Consejo legislativo.

Los asuntos de competencia municipal estaban encomendados a un Consejo de la Ciudad, de 11 miembros, y las cuestiones que le incumbían estaban referidas a la aplicación de las medidas sobre salud pública, prevención de incendios, carreteras, servicios de agua, electricidad, gas y teléfono, vigilancia

de mercados y expedición de licencias de conducción de vehículos y de posesión de perros.

El 1 de agosto de 1964 entró en vigor la nueva Constitución de Gibraltar. Las modificaciones introducidas por ella en el régimen anterior son las siguientes: El representante de la Oficina colonial, el Secretario de la colonia, ya no forma parte del Consejo legislativo, cuyos miembros pasan de siete a once. Se incorporan a dicho Consejo otros dos miembros funcionarios: el Procurador general y el Secretario de Hacienda. Los Jefes de los Departamentos son ahora llamados Ministros, plenamente responsables. El Consejo de Miembros (que anteriormente entendía en las medidas de policía, examinados previamente por el Consejo ejecutivo), es ahora Consejo de Ministros, cuyo Ministro-Jefe es el líder del Consejo legislativo. El Consejo ejecutivo ha sido reemplazado por el Consejo de Gibraltar, cuyos Ministros pasan de ser cuatro, a cinco; teniendo así una mayoría elegida y siendo abolidos los miembros designados por nombramiento.

Desde septiembre de 1964 el Consejo de Gibraltar, presidido por el Gobernador, detenta la dirección general y control de la Roca. Gran Bretaña se reserva la responsabilidad de su defensa y de sus asuntos exteriores.

El único partido, al que pertenece el Ministro-Jefe, Sir Joshue Hassan, es la Asociación para el Progreso de los Derechos civiles y la Oposición está constituida por miembros independientes.

Tal es el forzado esquema de gobierno de la Roca de Gibraltar, atravesada por unos cinco kilómetros de galerías, en una superficie de unos tres kilómetros cuadrados, ocupada por Gran Bretaña y por unos 35 monos que constituyen su fauna tradicional.

Noviembre 1965.

RICHARD CROSSMAN: *Basic Reorganisation of Local Government* (Reorganización básica del Gobierno local), página 655.

El Ministro para la Vivienda y el Gobierno Local, Muy Honorable Richard Crossman, se ha dirigido a la Asociación de Corporaciones municipales de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, en la Conferencia anual, reunida esta vez en Torquay, el 22 de septiembre de 1965.

El texto de su mensaje está publicado íntegramente en *The Municipal Review*, y al dar cuenta de él en estas líneas, le resulta difícil al cronista resumir los diversos aspectos a que aquél apunta, ya que suponen una revisión de la totalidad de los puntos básicos del actual montaje de la Administración local inglesa.

Unas palabras de Mr. Crossman lo dicen todo: «...los diez años de decadencia de la imagen del Gobierno local han significado, también, diez años de enormes avances en la reflexión del Gobierno local sobre sus problemas. ...las diferencias de pensamiento son tan grandes que no cabe esperar una coincidencia sobre ellos..., pero existe un anhelo común...».

El orador pasó revista a las opiniones recogidas a lo largo de sus contactos con las autoridades locales, se refirió al planeamiento urbano y sus problemas: la financiación y el paso del tiempo; a la situación de la vivienda; a la misión del Consejero municipal y la necesidad de revisar su código de honor; aludió a las relaciones con la prensa; se extendió en consideraciones sobre la necesidad de mantener la fe en el Gobierno local y terminó estableciendo las premisas que han de posibilitar la reorganización del Gobierno local.

No se trata de una oración dogmática. No podría serlo. Ya es bastante con que el discurso del Ministro establezca una valoración de la actual problemática local y pretenda descubrir las bases posibles en que apoyar la reforma.

## The Town Planning Review.

Liverpool, octubre 1965.

MYLES WRIGHT: *Regional development* (Desarrollo regional), pág. 147.

La revista que encabeza esta recensión dedica su número de octubre de 1965 a la consideración de problemas a gran escala referidos al planeamiento regional, a la localización industrial, a la determinación de niveles *standard* para las ciudades en relación con los recursos nacionales y a la utilización de modelos de planeamiento regional.

Sin descartar el interés que la temá-



tica consiguada ofrece—y ahí queda consignada para la atención del curioso—, estimamos que cabe elegir el artículo dedicado al desenvolvimiento regional, como condensación de problemas graves y generales, que son de enorme actualidad.

Myles Wright, profesor de Proyectos civiles en la Universidad de Liverpool, pasa revista a la acción regional emprendida en toda Europa, recogiendo los resultados obtenidos y utilizando esta mirada retrospectiva como piedra de toque para lo que cabe realizar en este ancho campo.

Las deducciones que del largo estudio formula Wright quedan resumidas en cinco puntos: 1. Cada país debe intentar el impulso de ciertas regiones urbanas a la vez que amortigua el ritmo de veloz crecimiento de las hoy dominantes. 2. Es esencial procurar la baja densidad de las regiones urbanas para aliviar la presión que sufre el espacio en las grandes ciudades. No es aconsejable planear la gran ciudad sin engranar el plan con la región circundante. 3. El espacio urbano requiere un impulso de las comunicaciones prefiriendo redes de enrejado a las radiales. 4. Es de gran importancia establecer la extensión más aconsejable para cada urbanización regional. Dede ser de tamaño suficiente para procurar la libertad de movimientos combinada con la mayor «tranquilidad» de la zona residencial y con el esfuerzo económico justamente necesario. Y ha de ser prevista la posibilidad de crecimiento de la zona planeada. 5. Será preciso elegir una nueva maquinaria administrativa que coordine el planeamiento regional con los proyectos particulares en conexión con los planes económicos de la región.

## Town and Country Planning.

Londres, noviembre 1965.

*Planning Abroad: some examples* (El Urbanismo en el extranjero: algunos ejemplos), pág. 408.

Se trata de una recopilación de colaboraciones debidas a plumas altamente introducidas en los problemas urbanísticos del respectivo país. Pasan así, ante el lector, una especie de instantáneas

sobre la situación en que en tarea tan universal se hallan comprometidos los dirigentes de todo el mundo. Argentina, Austria, Brasil, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania Occidental, Hungría, Italia, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Polonia, Rumania, España (estudio debido a César Cort), Suecia, Suiza, Estados Unidos de Norteamérica, Uruguay y Yugoslavia, son los 20 países que selecciona *Town and Country Planning* para la formación de esta panorámica.

La editora de la revista deduce una conclusión de general validez: el Urbanismo está aceptado en todas partes como una necesaria función de Gobierno. Lo que varía son las políticas que cada Estado lleva al ejercer tal función. Distintos, por la diferente manera de apreciar y valorar los problemas y distintos porque, lógicamente, no todos éstos se presentan en todos los países. Suele ser general el problema de la congestión urbana. Así, Uruguay tiene como única cuestión preocupante, la de la concentración inmensa de la población en Montevideo. El dato es consignado en estas líneas como indicativo de la afirmación precedente. En este sentido, también, alude el Presidente Johnson, en su Mensaje sobre las ciudades, a las «dos fuerzas gigantes y poderosas que convergen en nuestras ciudades: la del crecimiento y la de la decadencia». En otro lugar del número de la revista a que esta recensión alude, queda consignada la «profecía» del ex Presidente del Consejo municipal de Nueva York, Henri H. Curran, formulada en 1927: «El rascacielos que constituyó una novedad, es hoy una calamidad que debería desaparecer». Y en 1848, en que Londres tenía dos millones de habitantes, proclamaba Leigh Hunt que el crecimiento de la ciudad debería ser detenido. Ya es vieja, pues, la preocupación por el problema de la concentración urbana. El Urbanismo, como ciencia y como acción del gobierno es, pues, antiguo. Fue precisamente España uno de los primeros países en contar con leyes de Urbanismo, y así cita Cort la de 26 de julio de 1892 y la importante de reforma interior y saneamiento de las ciudades, de 18 de marzo de 1895.

Cabe advertir, no obstante, que la legislación de todos estos países está orientada más hacia el fomento e impulso del crecimiento de las pequeñas

ciudades que hacia el freno y detención (¿es ésta posible, verdaderamente?) del, en general, anárquico proceso de expansión de las grandes urbes. Se quiere establecer así un «equilibrio» (Alemania, Suecia, Polonia) y sólo en contados trabajos de los que recopila la revista puede advertir el lector un propósito gubernamental de ir al «frenado» de la expansión de la gran urbe (la descentralización de Varsovia, por ejemplo).

Sin embargo, la política general y centralizada del Urbanismo no existe o apenas cuenta, en países con fuertes individualismos o con una tradición local importante. Por ejemplo, en Brasil, el planeamiento urbano es de la exclusiva competencia de los órganos locales; y en Suiza, la independencia y tradicional autonomía de los Municipios es un gran obstáculo para el establecimiento de una dirección estatal de la política urbanística que, por otra parte, es necesaria en alto grado.

Resulta muy útil, en suma, la lectura de esta panorámica mundial del Urbanismo, si bien sea más condensada de lo que el lector apetece.

R. C. N.

## Deutsches Verwaltungsblatt.

1 mayo 1965.

Núm. 9.

QUACK, Klaus: *Die Entsendung von Gemeindevetreten in die Organe von Kapitalgesellschaften* (La inserción de los representantes municipales en los órganos de las sociedades de capital), páginas 345 y sigs.

Las necesidades de la vida moderna obligan en numerosas ocasiones a los Municipios a que presten determinados servicios y suministros como los de gas, agua, electricidad, etc. Esto puede hacerse, o bien de forma directa, o indirectamente por medio de otro ente, según los varios procedimientos de gestión indirecta que fijan los Derechos municipales vigentes en cada país. La cuestión, como es sabido, se plantea también en España.

El autor examina el problema partiendo del supuesto de que el ente gestor sea una sociedad mercantil y se

plantea el problema de las facultades que tiene el Municipio respecto a éste siempre a la vista de lo dispuesto en la legislación alemana. Los representantes del Municipio en los órganos de la sociedad deben realizar un importante papel cuidando especialmente del cumplimiento del fin; esto es, de la prestación del servicio. El estudio realizado sugiere al autor unas consideraciones sobre la posibilidad y la necesidad de reforma de la situación alemana actual.

15 mayo 1965.

Núm. 10.

FUSS, Ersnt-Werner: *Die «Richtlinien» des Europäischen Gemeinschaftsrecht* (Las líneas directrices del Derecho de la Comunidad europea), págs. 378 y siguientes.

Hasta ahora existen, ciertamente, pocos pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales acerca de las líneas directrices del Derecho de la Comunidad europea, según subraya el mismo autor al comenzar el trabajo. Precisamente por eso es útil hacer algunas consideraciones críticas sobre la cuestión y especialmente sobre lo que se estima el punto central de la misma; esto es, las facultades de la Comunidad y las de los Estados miembros.

Para ello se parte de una toma de postura sobre el concepto y la función de estas líneas directrices y seguidamente se examinan diversos aspectos jurídicos importantes, entre los que destaca el examinado en el número IV, que puede considerarse fundamental y que versa sobre la posibilidad de que las determinaciones de los órganos rectores de la Comunidad influyan en los ordenamientos de los Estados miembros. A su vez este problema da lugar a otros que se examinan desde un punto de vista jurídico formal.

El trabajo del profesor Fuss es interesante además de lo dicho más arriba, porque aporta informaciones sobre el cumplimiento de una serie de compromisos en materia de intervención económica, tema éste de una gran actualidad y que se encuentra en un momento crucial por la necesidad de bases conceptuales jurídicas que respalden una actuación administrativa existente en todos los países.

15 junio 1965.

Núm. 12.

KLINHARD, Ingo: *Die politische Meinungsfreiheit im Ausländerrecht* (La libertad de opinión política en el Derecho referente a los extranjeros), páginas 467 y sigs.

El gran número de extranjeros residentes en Alemania da actualidad al tema del artículo y es al mismo tiempo la causa directa e inmediata de la legislación que se comenta en él. El día 1 de octubre pasado ha entrado en vigor la Ley referente a los extranjeros de 28 de abril de 1964 que dificultosamente fue aprobada por el Parlamento alemán. La idea central que la preside es el derecho subjetivo a residir en Alemania que se otorga a los extranjeros.

Pero dentro de esta ordenación el punto concreto a que se refiere el artículo es el de la libertad de opinión política. Esto lleva al autor a hacer consideraciones de gran interés sobre la posibilidad de que los extranjeros lleven a cabo actividades políticas dentro del territorio de la República federal, así como de la libertad de estas actividades. Se hace un comentario de las deliberaciones parlamentarias y, además, se contempla toda la cuestión planteada a la vista de la Ley fundamental y los preceptos del Derecho internacional.

A todos se alcanza el interés que tiene para el lector español, tanto el punto tratado en el artículo como la legislación que lo regula, dado el número de súbditos españoles que residen actualmente en Alemania.

## Die Öffentliche Verwaltung.

1 mayo 1965.

Núm. 9.

WAGNER, Carl-Ludwig: *Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die nationale Rechtsordnung der Mitgliedstaaten* (El Derecho de la Comunidad Económica Europea y el ordenamiento nacional de los Estados miembros), págs. 307 y sigs.

El hecho de que la Comunidad Económica Europea difiera profundamente de otras organizaciones internacionales por constituir un paso previo hacia un futuro Estado integrador plantea, en este caso, desde una perspectiva distinta el problema de la recepción en el

Derecho de los Estados miembros de las normas de la Comunidad. Este es el punto de partida del artículo que se extiende después sobre el ordenamiento jurídico propio de la Comunidad y especialmente sobre las ordenanzas de ésta, siendo muy interesante el apartado que se dedica a las relaciones entre las ordenanzas y las reglamentaciones internas. Tras un examen de las relaciones y posibles conflictos entre las leyes nacionales y los acuerdos de la Comunidad, se cierra el artículo con la contemplación de las conexiones y desconexiones entre el Tratado fundacional y las Constituciones nacionales, dedicándose un apartado singular a la Ley de Bonn.

La condición del autor como Director del Parlamento europeo hace que haya vivido en contacto directo con las cuestiones estudiadas, lo que no deja de repercutir, sin duda, en el artículo.

1 junio 1965.

Núm. 11.

GAPPA, Kurt: *Die Londoner Kommunalverfassung und die Verwaltungsreform in der Bundesrepublik* (La constitución municipal londinense y la reforma administrativa en la República federal), págs. 365 y sigs.

He aquí una publicación de interés tanto por la información que da como por la problemática que plantea breve pero acertadamente. Da pie al trabajo la entrada en vigor total de la Ley de Gobierno de Londres de 1963 y con base a ella se establece una comparación entre las Administraciones locales autónomas inglesa y alemana. Un estudio de la motivación de la Ley de reforma y de los principios en que se inspira, conduce al autor al principal problema que se intenta plantear y que es, en realidad, la cuestión directamente aplicable a la situación alemana. ¿Debe empezarse la reforma por la Administración central o por los entes locales? A propósito de esto se examinan las regulaciones de los distintos países federados y se pondera el ejemplo que ofrece la Ley de reforma de Londres.

La brevedad de la colaboración no impide, por tanto, el planteamiento correcto de una cuestión importante. Claro es que las diferencias existentes entre los diversos ordenamientos positivos hace que no se pueda plantear el pro-

blema en la situación española en los términos en que lo hace el autor. No obstante la lectura del artículo puede sugerir algunas meditaciones sobre la conveniencia de reforma del ordenamiento local si se quiere que los entes locales desempeñen su papel de célula base de la vida política y administrativa.

15 junio 1965.

Núm. 12.

WILHELM, Bernard: *Grundsätze des materiellen Enteignungsrecht* (Fundamentos del derecho material de expropiación), págs. 397 y sigs.

Las necesidades de nuestro tiempo, la intervención administrativa en lo económico, el cambio de mentalidad y otra serie de factores han contribuido a que se produzca una transformación del derecho de propiedad, lo cual, aunque conocido, resulta siempre útil de recordar.

El autor comienza por efectuar este recordatorio e inmediatamente aborda la cuestión planteada partiendo de la misma base, esto es, del concepto de propiedad según lo configura el artículo 74, párrafo 14, de la Ley Fundamental de Bonn. Sólo este planteamiento previo permite llevar a cabo de modo correcto el resto del estudio que se refiere en seguida a los más importantes fundamentos del derecho material de expropiación. Sin embargo, quizá la parte más importante del artículo y la de más interés para el Derecho español, por su carácter general, es la que versa sobre la función social del derecho de propiedad y los límites de éste. Finalmente se examina en un último apartado otra cuestión que también es interesante: el juego de interés público e interés privado a propósito de la expropiación forzosa y el derecho de propiedad.

Sobre el interés general que tiene siempre el Derecho comparado puede afirmarse, sin lugar a dudas, la utilidad del estudio, sobre todo, en cuanto que es un claro exponente del cambio de

concepciones y de mentalidad acerca de la propiedad privada.

## Verwaltungsarchiv.

1 julio 1965.

Núm. 3.

WIESE, Walter: *Der Verfassungssatz ne bis in idem und das Verhältnis von Kriminalrecht und Dienststrafrecht* (El precepto constitucional *ne bis in idem* y la relación entre Derecho criminal y Derecho disciplinario), páginas 203 y sigs.

El artículo 103, incluido en el capítulo 3.º de la Ley Fundamental de Bonn, establece que nadie puede ser castigado dos veces por la misma contravención consagrando de este modo el principio *ne bis in idem*. Ello da lugar a que se plantee a propósito de la recta aplicación e interpretación del precepto la difícil y aún no resuelta cuestión de las relaciones entre Derecho penal y administrativo.

En la publicación reseñada el autor se limita a sentar los principios generales del tema anunciando la continuación del trabajo para el próximo número. No obstante, pueden apreciarse las líneas generales del ensayo que, sin duda, aporta puntos de vista útiles a un tema tan espinoso y difícil. La legislación y la doctrina alemanas se utilizan correctamente en un intento de deslindar campos que afecta al Derecho disciplinario referente a los funcionarios y a las facultades sancionadoras que se ejercen respecto a los particulares. Las ambiciosas pretensiones del estudio pueden medirse fácilmente por el hecho de que se manejen como antecedentes las antiguas legislaciones de cada uno de los países federados, siendo especialmente interesante el estudio de la Ordenanza prusiana de 1912. Asimismo, es de destacar el interés práctico de la publicación a la vista de las consecuencias que se derivan de la aplicación directa de lo dispuesto en la Ley Fundamental.

M. BAENA DEL ALCÁZAR.