

# I. - ESPAÑA

## C R Ó N I C A L E G I S L A T I V A

Vamos a intentar una crónica de la actividad legislativa en el orden administrativo durante el primer trimestre de 1950 y desde luego por crónica entendemos algo completamente distinto de un fichero legislativo. Se trata de dar una visión panorámica de lo que más sobresalió en la legislación administrativa de un período determinado, y si se adaptara una sistemática única, un casillero teórico en el que encuadrar las normas aparecidas en el período reseñado, esta crónica iría atacada en su raíz de un vicio de anquilosamiento.

Sobre lo cronológico y lo sistemático estimamos debe presidir el criterio selectivo. El plan de esta crónica vendrá impuesto por la realidad legislativa de cada período, pues no se trata de ofrecer un Aranzadi en tono menor mutilado e incompleto, ni tampoco de combinar un abigarrado conjunto de flecos deshilachados de literatura oficial. Tendemos a meditar en cada caso hacia donde debe enfocarse la atención y lograr luego una síntesis crítica no por apretada y escueta, menos fiel y evocadora.

Los tres primeros meses del año central del siglo no ofrecen nada demasiado trascendente desde el punto de vista de la legislación administrativa. Y tan es así que lo que más hay que destacar es sólo legislación complementaria de aspectos concretos de la materia administrativa, por ejemplo transportes, o disposiciones de carácter temporal y transitorio, por ejemplo la ayuda a pasivos del Estado.

Sin duda la disposición de más enjundia de cuantas se han dictado en este período es el Decreto de 9 de diciembre de 1949, aparecido en el *Boletín* de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la ordenación del transporte por carretera en aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1947.

Los transportes se clasifican en públicos y privados, según que medie o no retribución. Los privados pueden ser del servicio propio y de servicio particular complementario.

Los públicos se clasifican en: de viajeros, de mercancías y mixtos. También pueden distinguirse en servicios regulares y servicios discrecionales, denominación que reciben los transportes sin itinerario ni calendario.

Regúlase detalladamente el sistema de concesiones para los servicios públicos regulares. Podrán solicitar la concesión los españoles que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y las entidades españolas legalmente constituídas. Antes de ser otorgada la concesión, se abre un plazo de información pública para que puedan ejercer sus derechos los terceros interesados. El mecanismo de cautelas para el otorgamiento de la concesión culmina en la existencia de una concesión provisional y otra definitiva. La explotación del servicio debe comenzar en el plazo máximo de tres meses a contar de la concesión definitiva. La transferencia de la concesión sólo podrá ser autorizada al cabo de cinco años de explotación por el primer concesionario; y en todo caso está prohibido el arriendo de la concesión.

El interés público representado por el Estado concedente puede imponer la creación de nuevos servicios públicos regulares, en rescate de la modificación, unificación, ampliación, intensificación o supresión parcial de los servicios.

Los servicios públicos discrecionales únicamente podrán realizarse con vehículos expresamente autorizados al efecto por el Ministerio de Obras Públicas, previa obtención de la correspondiente licencia que expedirá la Jefatura de Obras Públicas.

Los servicios privados están sometidos a régimen de autorización, tanto los de servicio propio (es decir, aquellos que sólo se utilizan para personas o mercancías propias) como los de servicio particular complementario, o sea, cuando el transporte se efectúa como operación complementaria de industrias que tenga establecidas el dueño del vehículo. Tanto el servicio propio como el complementario puede ser de viajeros, de mercancías o mixtos, y se especifican las normas detalladas que convienen a cada supuesto.

La fijación de tarifas sigue un procedimiento cuyas tres etapas fundamentales son: 1.ª Propuesta razonada, previo estudio económico, efectuada por el concesionario; 2.ª Información pública, y 3.ª Aprobación por la autoridad administrativa.

La caducidad de las concesiones de servicios regulares sólo podrá tener lugar en los casos taxativamente señalados en la Ley, previa formación de expediente y formulación de pliego de cargos. La declaración de la caducidad ha de acordarse siempre por Orden ministerial oído el Consejo de Estado.

El Ministerio podrá acordar el rescate de la concesión una vez que hayan transcurrido veinticinco años desde la fecha del otorgamiento. Si el interés público exigiere el rescate de la concesión antes de ese plazo, el acuerdo habrá de adoptarse por el Consejo de Ministros a propuesta del Consejo de Obras Públicas. En el Reglamento se detalla minuciosamente lo relativo a la determinación de las indemnizaciones y valoración de los rescates para coonestar el interés público representado por el

concedente con el indeclinable respeto a la sustancia económica de la concesión, derecho privado del concesionario.

Los titulares de concesiones y de autorizaciones para la prestación de servicios públicos podrán constituir entre sí agrupaciones provinciales de transportes dentro del Sindicato Vertical de Transportes y Comunicaciones.

El establecimiento y explotación de estaciones destinadas a la concentración de llegadas y salidas de vehículos adscritos a servicios públicos de transportes podrá realizarse :

a) Directamente por los Ayuntamientos, previa autorización del Ministerio.

b) A virtud de concesión otorgada por el Ayuntamiento, previa autorización del Ministerio.

c) Por los Sindicatos provinciales de transportes o agrupaciones de transportistas, previa concesión del Ministro.

d) Mediante concesión otorgada en concurso por el Ministerio, Ayuntamientos, Sindicatos o particulares a los que tendrán derecho sucesivo de preferencia los Ayuntamientos y Sindicatos.

Adviértase que aunque no se excluye la iniciativa privada para el establecimiento de estaciones, hay una marcada tendencia a que la construcción y explotación de las mismas recaiga en organismos públicos.

Finalmente, el Reglamento se refiere a las agencias de transportes, entendiéndose por tales las empresas mercantiles dedicadas a la contratación del transporte público, como organizaciones auxiliares interpuestas entre los usuarios y los concesionarios de servicios regulares o propietarios de vehículos autorizados para la prestación de los discrecionales. A la apertura de las Agencias debe preceder la constitución de fianza y la aprobación por la Dirección General del Ramo del Reglamento regulador de sus servicios.

De la misma fecha que el anterior es el Reglamento de coordinación de los transportes mecánicos terrestres. A los efectos de la coordinación, los servicios de transportes regulares se clasifican en independientes, afluentes o coincidentes con el ferrocarril. Independientes son los que se establecen entre localidades no servidas por el ferrocarril; afluentes los que unen localidades no dotadas de vía férrea con otras servidas por ferrocarril y los coincidentes todos los demás. El Reglamento detalla los supuestos en que los servicios de transportes coincidentes han de ser, empero, considerados como independientes a los efectos de la coordinación con el ferrocarril.

En cada provincia habrá una Junta de Coordinación bajo la presidencia del ingeniero jefe de Obras Públicas, y en la que están representados los diversos grupos de intereses afectados. Es misión de estas Juntas informar en todos los expedientes relativos a clasificación, concesión y alteración de líneas de transportes.

A los efectos de proteger los intereses del ferrocarril, se dispone que como norma general no se autorizarán transportes públicos regulares coincidentes. La concesión de un servicio regular de esta índole sólo podrá tener lugar en casos excepcionales y plenamente justificados de conveniencia nacional o interés público por el tiempo en que tales circunstancias subsistan y con un mínimo que discrecionalmente será fijado por la administración en cada supuesto.

En estos casos excepcionales, la protección del ferrocarril mueve al legislador a instituir un canon de coincidencia que el concesionario tendrá obligación de satisfacer a la entidad explotadora del ferrocarril afectado. El canon tiene la consideración de recaudación suplementaria a favor de las entidades ferroviarias, y por ello gozan éstas de la situación jurídica de socio partícipe de las empresas de transportes en cuanto a la percepción del mencionado canon.

No se agota con el canon de coincidencia la posición privilegiada que se asigna al ferrocarril en los servicios coincidentes, sino que además se dispone otra serie de medios de fomento del ferrocarril que son fundamentalmente los siguientes: 1.º En todas las concesiones de servicios coincidentes se consignará el derecho de tanteo a favor de los ferrocarriles; 2.º Se puede autorizar en casos especiales a las empresas ferroviarias para que puedan sustituir temporalmente en determinados itinerarios un servicio de ferrocarril por otro de carretera cuando en la sustitución se obtengan ventajas para el servicio público o economías en la explotación compatibles con el buen funcionamiento del servicio.

El Reglamento contiene normas para los servicios combinados por carretera y ferrocarril. En principio el establecimiento de servicios combinados por carretera y ferrocarril es potestativo de las empresas, pero en los casos de interés público puede ser declarado obligatorio por el Ministerio de Obras Públicas, después de haberse asesorado con el parecer del Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera.

Notable interés por la gran cantidad de personas a las que afectan, tienen las normas que rigen la ayuda a los pasivos del Estado. Esta legislación está constituida por el Decreto-Ley de 9 de diciembre de 1949, Decreto de 20 de enero de 1950 y Orden de 30 de enero de 1950. Vamos a referirnos con algún detalle a estas normas, aunque desde cierto punto de vista pudiera hacerse caso omiso de las mismas, dado su carácter de disposiciones temporales.

Viejo, y al parecer irresoluble, si se le quiere dar una solución que satisfaga a todos, es el problema de las clases pasivas. Si se considera a la luz de las conveniencias del tesoro, no puede menos de sentirse pavor ante la enorme cantidad de millones que todos los años se escapan hacia un destino que acaso pudiera considerarse totalmente improductivo. De otro lado, la cuantía de la pensión es francamente insuficiente, y sin duda son los pensionistas la clase social más gravada y perjudicada ante

la incesante elevación del índice de coste de vida. El problema se intentó solucionar hace años con los Montepíos, luego se adoptaron soluciones estatales, y hoy día que vivimos bajo el signo de las clases pasivas a cargo del Estado, asistimos a un refloreamiento de las Mutualidades para suplementar la pensión estatal que se juzga a todas luces insuficiente. Que la ayuda estatal no viene a cubrir el *mínimum vital* que el perceptor necesita, viene reconocido no sólo por el creciente auge de las Mutualidades, sino también por la frecuentísima concesión de haberes pasivos extraordinarios, siquiera se siga para ello el trámite lento y dilatorio de un Proyecto de Ley.

La insuficiencia de los haberes pasivos viene a quedar consagrada ahora de modo general en las disposiciones que estamos glosando, cuya inspiración en imperativos de justicia no será puesta en duda por nadie.

La finalidad confesada de estas normas es la de prestar una ayuda económica, temporal y revocable a determinadas clases pasivas del Estado. La cuantía de la ayuda será variable en atención a la jerarquía de los beneficiarios y a la extensión de sus necesidades. Las normas dictadas estarán únicamente en vigor durante el año 1950, y en lo sucesivo, con las experiencias deducidas de su aplicación, se procederá a prorrogar, modificar o suprimir la ayuda. Se trata de normas en cuyo carácter provisional y transitorio se insiste tanto que no hay que ser muy zahorí para predecir que gozarán de larga vigencia.

La cuantía de la ayuda se determinará para cada peticionario por el resultado conjunto de la apreciación de las siguientes circunstancias: a) De la antigüedad de la fecha en que se devengaron los sueldos que sirvieron para fijar el regulador, y de esta forma se establece el 200 por ciento en los devengados hasta 31 de diciembre de 1900, el 150 por ciento desde 1900 a 1918, el 100 por ciento de 1919 a 1931, el 50 por ciento de 1931 a 1939 y el 25 por ciento a los devengados desde 1940. b) Del grado de necesidad del peticionario según los medios de vida de que disponga, exigencias del lugar de su domicilio y de su medio social, obligaciones familiares a su cargo y demás circunstancias que en él concurran.

El importe de la ayuda nunca será inferior a 150 pesetas mensuales ni excederá del 200 por ciento de la pensión que tuviera reconocida.

Para la concesión de estos subsidios intervendrán las Mutualidades de funcionarios hoy existentes, cuyo elenco se contiene en la Orden de 30 de enero de 1950, la Comisión ministerial de Ayuda a Pasivos que se crea en cada Departamento ministerial y la Comisión superior de Ayuda a Pasivos que funcionará bajo la presidencia de un Magistrado del Tribunal Supremo.

El Decreto de 3 de febrero de 1950 (*Boletín* de 30 de marzo) merece ser destacado en cuanto en él se contiene una detallada especificación de las funciones del Subsecretario. Sabido es que en España no existe un Estatuto general en el que se definan las atribuciones del Subsecre-

tario y en cada Departamento ministerial suelen detallarse sus funciones en el Reglamento de régimen interior.

Una fórmula breve y concisa de las atribuciones del Subsecretario es la que se expresa en el artículo 4.º de la Ley de 10 de abril de 1942 que organiza el Ministerio de Educación Nacional, y que engloba su competencia en los cinco grupos fundamentales: 1.º Inmediata colaboración con el Ministro; 2.º Asuntos que éste le delegue; 3.º Asuntos de carácter general que el Reglamento especifique; 4.ª Alta dirección de la función administrativa; 5.º Alta dirección del orden interior del Ministerio.

El Decreto de 3 de febrero modifica el artículo 104 del Decreto de 30 de octubre de 1935, orgánico del Ministerio de Trabajo, al objeto de adaptar las facultades y funciones de la Subsecretaría a la actual organización del Ministerio. Es de notar que se amplía su competencia a las materias que le deben ser propias como órgano central de la administración del Departamento, al paso que se subrayan y realzan sus atribuciones en el orden económico y en materia de personal.

Como constituye acaso el más completo estatuto del Subsecretario que hasta la fecha se haya publicado, estimamos de interés reproducir las catorce funciones y facultades que en este Decreto se asigna al Subsecretario:

1.ª Ostentar por delegación del Ministro la representación de la autoridad de éste y en virtud de la propia disponer lo que afecte al régimen de la Subsecretaría.

2.ª Ser Jefe superior de todo el personal técnico, facultativo, administrativo y subalterno.

3.ª Ser Inspector nato de los Centros, Dependencias y organismos afectos o dependientes del Departamento.

4.ª Administrar los fondos del Departamento cualquiera que sea su procedencia mediante su aplicación adecuada, de acuerdo con los presupuestos de gastos previamente aprobados y con las disposiciones que regulen su distribución, y conocer e informar las propuestas que en materia económica se formulen por las Direcciones Generales.

5.ª Formular los proyectos de presupuestos de gastos generales del Departamento y los de ingresos y gastos correspondientes a las Cajas especiales del mismo.

6.ª Aprobar las cuentas, previo informe de la Sección de Contabilidad y Censura de la Intervención delegada de Hacienda en el Departamento.

7.ª Dirigir todos los actos de la administración en los servicios dependientes de la Subsecretaría y proponer las reformas que juzgue necesarias la organización y funcionamiento de los mismos.

8.ª Redactar los proyectos que por el Ministro se encomienden.

9.ª Someter personalmente a despacho y resolución del Ministro

los expedientes que se sustancien en la Subsecretaría, formulando en ellos las propuestas que considere procedentes en vista de las que hayan hecho los Jefes de los Servicios respectivos y los informes que sobre ésta pueda solicitar de los organismos competentes que dependan del Ministerio.

10. Resolver los expedientes dichos por delegación del Ministro cuando ello no sea facultad privativa de éste.

11. Resolver cuantos asuntos se refieran al personal del Departamento, salvo los casos que, con arreglo al precepto legal en vigor, hayan de ser resueltos por Orden ministerial.

12. Proponer al Ministro la designación de los Jefes de Servicio o Sección y todas las demás situaciones de los funcionarios bien a iniciativa propia o a propuesta de los Directores generales o de los Jefes de Servicios, cuando éstos no dependan de ninguna Dirección General.

13. Ejercer todas las demás facultades prerrogativas y funciones que el Ministro le delegue y todas las que a su cargo atribuya la legislación vigente.

14. Delegar las suyas propias cuando lo estime procedente salvo las que le esté vedado delegar.

El Decreto de 23 de diciembre de 1949, publicado en el «Boletín» de 15 de enero, establece el plan general de creación y distribución de los Centros de Enseñanza Media y Profesional. Se trata de dar un paso decisivo en establecimiento del «Bachillerato popular»; previsto en la Ley de 16 de julio de 1949 y que se implanta en íntimo contacto con todos los Organismos nacionales, por lo que puede afirmarse que la labor estatal en este orden es más de canalización y fomento que de establecimiento desde arriba. La implantación gradual de los Centros de Enseñanza Profesional y Media se hace con arreglo a un sistema que atiende, en primer término, a la exigencia de unas condiciones demográficas suficientes, y en segundo lugar, implantando estos Centros en aquellas comarcas que reúnan mejores circunstancias, tanto por sus características naturales como por el apoyo de toda índole que los Municipios y entidades públicas y privadas presten a los Centros de Enseñanza Media y Profesional.

La finalidad de estos Centros de grado docente medio es triple: 1.º Hacer extensiva la Enseñanza Media al mayor número posible de escolares. 2.º Iniciarlos en las prácticas de la moderna técnica profesional. 3.º Capacitarlos para ingreso en Escuelas y Centros técnicos. Los medios para la consecución de estas finalidades son las enseñanzas de Bachilleratos de especialidad profesional (agrícola y ganadera, industrial y minera, marítima, profesiones femeninas), cursos monográficos teórico-prácticos de especialización para productores que no cursen estos Bachilleratos, elevación del nivel cultural y técnico de la comarca y, finalmente, cursos complementarios de las enseñanzas profesionales.

A los efectos de la distribución de los Centros de modalidad agrícola y ganadera, el territorio nacional se divide en las 13 regiones siguientes: Galicia, Cantabria, Cuenca del Duero, Cuenca del Tajo, Cuenca del Guadiana, Cuenca del Guadalquivir, Andalucía Oriental, Levante, Valle del Ebro, Cuenca del Ter y Llobregat, Canarias y Baleares. En cada una de estas regiones se establecerá, por lo menos, un Centro de Enseñanza Media y Profesional de las características agro-pecuarias que dentro de sus comarcas constituya el núcleo principal de riquezas. Se dará prioridad para la creación de estos Centros a aquellos núcleos de población cuyas Corporaciones o entidades públicas y privadas ofrezcan al Estado una mayor ayuda en fincas rústicas y urbanas, material docente y demás medios económicos.

Del estudio de este Decreto destacan fundamentalmente dos notas: 1.ª La división de regiones naturales, haciendo caso omiso de las múltiples divisiones territoriales para servicios administrativos; y 2.ª El hecho de que este Bachillerato popular, iniciado, fomentado y regulado por el poder público, no puede ni debe considerarse como un nuevo servicio administrativo más de índole burocrática, sino que ha de ser no tanto una obra del Estado como una obra de la sociedad.

La puesta en marcha del Bachillerato popular ha sido asimismo el motivo determinante del Decreto de 24 de febrero de 1950 («Boletín» de 7 de marzo), por el que se reorganiza la inspección de la Enseñanza Media. Regulada esta inspección por la Ley de 13 de septiembre de 1938, la promulgación en el pasado año de la Ley de Enseñanza profesional y media y la rapidez con que sus preceptos van haciéndose realidad en la sociedad española, han dado lugar a que se reorganice la inspección de la Enseñanza Media, cuyas líneas generales pasamos a indicar. El director general del ramo será el jefe nato de la misma, y la inspección consta de dos esferas: a), la central, constituida por cuatro inspectores centrales (problemas pedagógicos y técnicos, enseñanza media oficial, enseñanza media no estatal y enseñanza media profesional), y la inspección del Distrito Universitario, que funcionará en cada una de las circunscripciones de esta clase.

El cargo de inspector habrá de recaer en Catedráticos de Institutos que durante el período del ejercicio de su cargo podrán quedar exentos de la función docente.

De las tres formas que puede revestir la actividad administrativa: policía, fomento y servicio público, adviértese que cada vez adquiere mayor transcendencia la llamada actividad de fomento. En este primer trimestre de 1950 son numerosas las disposiciones en que se contienen normas de fomento. Ya hemos visto cómo el Decreto de coordinación de los transportes terrestres contenía precisas normas de fomento del ferrocarril. La Orden de 28 de febrero de 1950 («Boletín» de 3 de marzo) contiene normas complementarias de la Ley de 22 de diciembre



de 1949 sobre concesión de préstamos a los pescadores. El fomento de esta tradicional industria nacional se traduce en préstamos concedidos en circunstancias muy ventajosas. A un interés del 2 por 100 anual sin comisión, ni ningún otro gasto a favor de las entidades aportantes.

También debe mencionarse en este orden el Decreto de 17 de febrero de 1950 («Boletín» del día siguiente), por el que se establecen primas al objeto de incrementar la producción carbonera. Se trata de un Decreto conjunto de los Ministerios de Industria y Comercio y Trabajo complementario de otro que fué dictado en 23 de abril de 1948.

Para estimular la asistencia al trabajo a los trabajadores afectos a la minería del carbón de hulla y especialmente de los adscriptos a las labores del interior, se establece un sistema de primas que se condiciona a la asistencia durante todos los días laborables y que se cifra en 6,75 diarias para los trabajos del interior y 4,50 para los trabajos de exterior. Para estimular los aumentos de producción se establecen asimismo unas primas suplementarias de aumento de la producción consistentes en el 5 por 100 de la prima de existencia que devenguen multiplicado por los tantos por ciento de aumento de la producción.

Esto por lo que se refiere al estímulo a los productores. Para estimular a las empresas, se las concede una relativa libertad de contratación de la superproducción obtenida, pudiendo proceder a la venta libre de dicha superproducción en las condiciones que se detallan en el Reglamento.

También se contienen normas para fomentar el cambio de actividades de los actuales operarios hacia oficios del interior de mayor importancia, responsabilidad e interés.

Esta legislación de fomento implica el señalamiento de nuevos precios del carbón de hulla, que se fijan igualmente en el Decreto que reseñamos.

JUAN GASCON HERNANDEZ

Oficial Letrado de las Cortes.

