

CRONICA ADMINISTRATIVA

Es propósito de esta crónica retener entre el incesante fluir de disposiciones administrativas aquellas que, al menos en el momento en que fueron dictadas, aparecieron como trascendentales y duraderas, aunque no hay que olvidar que hacer la crónica de un año cuando apenas éste ha concluído puede dar lugar a muchos errores de perspectiva, máxime cuando de normas administrativas se trata. Por definición, lo administrativo es lo que pasa y cambia, lo espontáneo, fluído, cotidiano y proteico; pero aun así, y conscientes de la dificultad de conseguirlo, tendemos a lograr fijar entre el piélago de normas y disposiciones que pasan aquellas que no pasan o que, por lo menos, en méritos de su importancia intrínseca, de la novedad que introducen, del principio a que responden, de las causas que motivaron su promulgación, o por las circunstancias en que fueron dictadas, den pié para que pueda pensarse que se trata de preceptos cuya vida excederá la casi siempre efímera y de escaso aliento que alcanzan normalmente las disposiciones administrativas. Si se ha dicho, con más exactitud que paradoja, que la Historia es una profecía al revés, esta crónica administrativa, de la manera como se ha concebido, consiste, en buena parte, en profetizar, y no sólo al revés, sino que también de manera primordial ha de ser una adivinación de las normas que quedarán, que encarnarán en realidades y dejarán huella.

El año administrativo de 1949 no es, ciertamente, un año de una trascendencia decisiva, sobre todo si lo comparamos, por ejemplo, con el anterior, en que se dictaron, entre otras, leyes como la de 17 de julio de 1948 sobre conflictos jurisdiccionales, que vino a sustituir y perfeccionar el Decreto de 10 de octubre de 1887, y que fácilmente se comprende que constituye una ley básica de nuestro ordenamiento jurídico-admini-

nistrativo, e incluso jurídico-político, en cuanto en ella quedan resueltos los problemas de posibles pugnas o fricciones entre los diversos órganos de poder. Desde 1939, y sobre todo a partir de 1943, con la creación de las Cortes Españolas, puede decirse que la estructura administrativa del Estado español, si no totalmente conclusa, aparece, al menos, claramente delimitada en sus líneas generales, y no es fácil que en lo sucesivo nos encontremos con años como el de 1944 (restablecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, organización del Consejo de Estado, Ley de Bases de Sanidad, Ley de minas, Reglamento de reclutamiento y reemplazo del Ejército, etcétera, etc.) o el de 1945 (Bases del régimen local, de educación primaria, Fuero de los Españoles, etc., etc.), que si hubieran de ser objeto de crónica resultaría ésta extensísima y casi interminable, pues de verdaderos años constituyentes en el orden administrativo pueden ser calificados.

Esta crónica se concibe fundamentalmente como una crónica de normas, sean leyes, decretos u órdenes, y no como una crónica de hechos; pero, sin embargo, cuando éstos adquieren resonancia extraordinaria, estimamos que deben asimismo ser puestos de relieve.

El año 1949 ofrece, sea cualquiera el aspecto que se considere, notable interés desde el punto de vista administrativo.

En primer lugar, hay que tener presente que a fines del pasado año se celebraron elecciones municipales, organizándose los Ayuntamientos conforme a la base 8.ª de la Ley de 17 de julio de 1945 y Decreto de 30 de septiembre de 1948.

Estas elecciones municipales fueron el antecedente previo y necesario de las elecciones provinciales que se convocaron por Decreto de 11 de febrero del año cuya crónica hacemos y que tuvieron lugar el día 20 de marzo. El mandato de los diputados provinciales elegidos durará seis años, renovándose por mitad cada tres.

Es de subrayar la circunstancia de que por vez primera desde la iniciación del Movimiento se encuentra España organizada administrativamente con Ayuntamientos y Diputaciones integrados por miembros designados mediante sufragio: 1949 implica, pues, en cierto sentido, el haber quedado cerrada una

etapa de interinidad y provisionalidad administrativa que se abrió en 1936, y un paso decisivo hacia la articulación de un orden político-administrativo definitivo, cumpliéndose plenamente el principio democrático consagrado en el punto sexto de las normas programáticas, de que los españoles colaborarán en la vida política a través de su función familiar, sindical y municipal.

Para ordenar el estudio de los preceptos administrativos más importantes que se dictaron en el presente año examinaremos, en primer lugar, los relativos a organización, luego los referentes a funcionarios, procedimiento y policía, y, por último, los dictados en los diversos sectores de lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de materia administrativa.

En orden a la organización debe retenerse, en primer lugar, el Decreto de 4 de febrero, que reorganiza la Casa Militar del Jefe del Estado. Creada en 5 de septiembre de 1939, ha vivido desde entonces bajo esas normas, hasta que recientemente razones de todo linaje aconsejaron una reorganización en la que se dota a ese organismo de toda la importancia que merece, integrándolo con amplias representaciones de los tres Ejércitos, y colocando al frente del mismo a un Teniente General Jefe. Los destinos en la Casa Militar son, en todo caso, de libre elección, como conviene a la naturaleza de este organismo y a la delicada índole de las funciones que tiene encomendadas.

La Ley de 22 de diciembre organiza la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno, atribuyéndole expresamente los servicios que se hallaban encomendados a la antigua Presidencia del Consejo de Ministros, así como los de recursos de agravios y de peticiones. Se dispone que la Subsecretaría de la Presidencia se compondrá de la Oficialía mayor, seis secciones administrativas (Central, Contencioso, Agravios, Personal, Asuntos generales y Contabilidad), más la de Habilitación, Asesoría Jurídica y Archivo y Biblioteca. Adviértase que la reorganización no afecta a los numerosos organismos dependientes de la Presidencia, sino solamente a los que en un sentido estricto y preciso denominaríamos servicios administrativos de la Presidencia del Gobierno. Como se dice en el preámbulo de la Ley, la reorganización es consecuencia de la Ley restableciendo la ju-

jurisdicción contenciosa, que creó el recurso de agravios —esa figura jurídica tan discutida de nuestro Derecho actual— y de la Ley de Cortes que regula el derecho de petición, que, al igual que el recurso de agravios, se canaliza a través de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno.

La Circular de 11 de enero estableció los Consejos Provinciales del Movimiento, Cuerpo Asesor del Jefe provincial y que se reunirá a convocatoria suya para evacuar consulta en aquellos asuntos en que su importancia así lo aconseje.

La Ley de 16 de julio crea en el Ministerio de Asuntos Exteriores la Dirección General de Asuntos Consulares, unificando así en un centro directivo *ad hoc* competencias que antes aparecían repartidas entre distintas Direcciones Generales con detrimento de la unidad de impulso y homologación que debe presidir todo el actuar administrativo.

La Orden de Gobernación de 15 de febrero contiene normas para organizar el Servicio de Implantación del Documento Nacional de Identidad.

Si éstas son las disposiciones que merecen escapar del olvido en orden a la organización en la órbita de la Administración Central, por lo que se refiere a la esfera local debe pararse la atención en el Decreto-ley de 18 de febrero de 1949, que modificó la base 38 de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945; el Decreto de 4 de febrero, que dicta normas para las elecciones que se celebraron al objeto de renovar la totalidad de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares de Canarias, desarrollando lo dispuesto en la base 38 de la Ley de Régimen Local.

En punto a funcionarios, destaca el Decreto-ley de 7 de julio que aprueba el Reglamento de Dietas y Viáticos. Anticuoado, sobre todo por la variación de los índices de costo de vida, el Real Decreto-ley de 6 de marzo de 1924, el problema se remedió, en parte, por la Ley de 16 de julio de 1942, que concedió una sobrieda transitoria del 100 por 100, pero se seguía sintiendo la necesidad de una legislación completa, como la que ahora ha sido promulgada tras largo estudio y preparación. Se regula minuciosamente todo lo relativo a dietas, pluses, gastos de viaje y viáticos, indemnizaciones por comisiones

y traslados, asignaciones de residencia eventual y asistencias, y se establece una meditada clasificación de los funcionarios en seis grupos, a los efectos de la percepción de estos emolumentos.

Muchas han sido las plantillas que se han aprobado este año para diversos cuerpos de funcionarios; no es oportuno su enumeración. así como tampoco la de diversas normas o preceptos dictados para determinada clase de funcionarios, y únicamente mencionaremos la Orden de 1.º de febrero que aprobó el Reglamento del Cuerpo de Secretarios Sindicales y la de 17 de marzo que creó el cargo de Estadísticos Sindicales.

Por lo que al procedimiento administrativo se refiere, ofrece considerable interés la Orden de la Presidencia de 5 de julio, que aclara el art. 55 del Reglamento de Procedimiento de la Presidencia de 4 de enero de 1915. Dicho artículo disponía que el trámite de audiencia a los interesados se cumpliría una vez que el expediente intruído se hallara preparado para su resolución. Ahora se precisa y aclara qué se entiende por expediente preparado para su resolución, siendo menester para ello que la Administración haya reunido todos los datos y elementos de juicio que hayan de servir de base para la redacción de la correspondiente propuesta, disponiéndose asimismo que al dar vista a los interesados se pondrán de manifiesto cuantos documentos constituyen el expediente, salvo los que tengan carácter reservado para la Administración. Este precepto ofrece interés en cuanto en alguna medida ratifica e insiste en la orientación jurisprudencial reciente en orden al trámite de audiencia, y en otro sentido matiza esta nueva postura con la afirmación tajante, que nunca debe ser dejada en el olvido, de que en el expediente administrativo hay una parte secreta o reservada para la Administración, cuyo conocimiento puede ser negado al interesado, sin que por ello pueda estimarse nunca que no se ha dado cumplimiento y satisfacción perfecta a la exigencia de oír al interesado antes de resolver.

En orden a lo que denominaríamos policía en sentido restringido, debe mencionarse la Ley de 16 de julio, que contiene normas sobre celebración de rifas; otra de la misma fecha, regulando la inscripción de Entidades Aseguradoras en su Registro; el Decreto de 24 de marzo, que contiene normas para

inclusiones y rectificaciones del padrón municipal, estableciéndose la conexión de vida entre los Ayuntamientos y el Instituto Nacional de Estadística, y el Decreto de 4 de marzo, que atribuye a la Dirección General de Aviación Civil la facultad de sancionar en vía gubernativa las infracciones de las normas que regulan el tráfico aéreo. Y, naturalmente, hay muchísimas otras disposiciones que aquí podríamos traer a colación y que si no lo hacemos no es sólo para no hacer interminable esta crónica, sino también porque estimamos que el sentido y la dificultad de la misma estriba precisamente en decidirse y escoger, y, aunque no dudamos de que pudiera haberse hecho otra selección de normas de policía, a nuestro juicio, son los citados preceptos los más interesantes.

Si el año no fué pródigo en normas administrativas de organización, ni, salvo lo mencionado, descolló mayormente en disposiciones generales sobre funcionarios y procedimiento, sí ofrecen relevante interés las disposiciones relativas a lo que tradicionalmente se conoce como «materia administrativa», fundamentalmente en lo que respecta a colonización, ordenación forestal, ferrocarriles, balizamiento, pesca, navegación y enseñanza.

Acaso deba destacarse, entre todas, la Ley de 16 de julio, que contiene las bases de la enseñanza profesional y media, con la cual no solamente viene a completarse el ordenamiento jurídico-administrativo de la docencia española (aprobadas ya en 1943 y 1945, respectivamente, las bases de la enseñanza universitaria y de la enseñanza primaria), sino, sobre todo, porque se imprime a la enseñanza media, que, lejos de ser la enseñanza secundaria es la enseñanza fundamental, una nueva orientación cuyos frutos pueden ser de decisiva operancia en la vida española. No se trata de suprimir el Bachillerato universitario, que continúa en su organización, finalidades y régimen igual que hasta ahora, sino de erigir al lado de la enseñanza media preuniversitaria una nueva enseñanza media más extensa y popular y que se articula no de una forma rígida y uniforme, sino con la variedad y flexibilidad que implican el acomodarse a las realidades de cada grupo geográfico y de cada realidad social. En armonía con lo expuesto, la base primera de-

fine la enseñanza media y profesional como aquella modalidad docente que, además de cumplir la finalidad general del Bachillerato en orden a la formación humana de los alumnos y a la preparación de los más capacitados para el acceso a estudios superiores, tiene por especial objeto: a), hacer extensiva la enseñanza media al mayor número posible de escolares; b), iniciarles en las prácticas de la moderna técnica profesional, y c), capacitarles para el ingreso en escuelas y centros técnicos. Se trata, como dice la exposición de motivos de la Ley, de establecer un Bachillerato elemental equiparable a los primeros cursos del Bachillerato universitario en las disciplinas básicas y formativas, y de completarlo con la especialización inicial en las prácticas propias de la agricultura, la industria u otras actividades semejantes, para aquellos alumnos que no podían conseguir esta formación por otros medios. Los centros de enseñanza media y profesional se crearán en razón de las necesidades técnicas de la vida nacional y de las peculiaridades económicas de las distintas zonas españolas. Comprenderán especialidades de tipo agrícola, ganadero, industrial, minero, marítimo y de profesiones femeninas. Estos centros podrán ser estatales o privados. Los no estatales podrán ser subvencionados y, en todo caso, estarán sometidos a la inspección oficial de enseñanza media. Los estudios completos durarán cinco años y abarcarán las disciplinas básicas propias de la enseñanza media, con predominio creciente de las ciencias de la naturaleza y de las lenguas vivas, y cursos teórico-prácticos de las enseñanzas técnicas y elementales propias de cada una de las modalidades (agrícola, ganadera, etc.) arriba designadas. El título de Bachiller de enseñanza media y profesional habilitará para tomar parte en el examen de ingreso en escuelas y centros técnicos, con exclusión de las especiales superiores, así como para el ingreso en los centros de enseñanza y organismos que exijan cinco años del Bachillerato universitario.

No menos trascendental, por la profunda estela que puede dejar en la ordenación agraria de España, es la Ley de 21 de abril, que regula la colonización en zonas regables. La Ley de 26 de diciembre de 1939, para colonización de grandes zonas, y la de 27 de abril de 1946, sobre expropiación de fincas

por utilidad social, son los antecedentes de esa que ahora se ha promulgado para completar, y en algunos extremos sustituir, los preceptos de la Ley de 1939. Reconoce el preámbulo que la realidad ha puesto de manifiesto que la colonización se va llevando a cabo a un ritmo mucho más lento del preciso para atender las necesidades de una población que crece de año en año, y que el esfuerzo y la iniciativa privada no son suficientes por sí solos al fin perseguido. La Ley reconoce el derecho de los propietarios, pero subordina la extensión y contenido de su relación dominical al cumplimiento de fines sociales de rango superior, y se le da una participación al Instituto Nacional de Colonización en esta obra colonizadora, al mismo tiempo que se aumentan los auxilios concedidos hasta ahora y se le faculta para resolver problemas de concentración parcelaria y recomposición predial. Las unidades parcelarias, que entrega el Instituto Nacional de Colonización a los beneficiarios, están sometidas, una vez amortizado el lote, al mismo régimen jurídico de la restante propiedad inmobiliaria rústica.

Consta la Ley de ocho títulos que se ocupan respectivamente: primero, disposiciones generales; segundo, planes de colonización y de obras; tercero, parcelación de las zonas regables; cuarto, obras requeridas para la colonización de una zona regable; quinto, puesta en riego y colonización; sexto, normas aplicables a las superficies de explotación y a las superficies reservadas; séptimo, facultades del Instituto Nacional de Colonización en las zonas regables, y octavo, régimen fiscal aplicable a la colonización de zonas regables. Basta esta enumeración para comprender la importancia de esta Ley, cuya referencia y comentario debería ocupar una extensa parte de esta crónica, si no fuera por las circunstancias de que en este mismo número de la Revista se publica un trabajo monográfico debido al señor González Pérez que versa sobre la misma, por lo que a él nos remitimos.

La Ley de 16 julio dicta normas para los aprovechamientos y mejoras en montes catalogados como de utilidad pública, propiedad de las Diputaciones, Ayuntamientos o establecimientos públicos que no se encuentren sometidos a proyectos de ordenación. Estos montes quedarán sujetos, respecto a su tratamien-

to o explotación, a planes provisionales de aprovechamientos y mejoras, que comprenderán períodos variables entre uno y cinco años forestales. Se estima en un 10 por 100 de los aprovechamientos anuales el importe de los planes de mejoras a realizar, y en los casos de reducida importancia de la renta de un monte se podrán acumular las anualidades precisas durante períodos hasta de cinco años para la realización de las mejoras al final del período de acumulación.

Otra Ley de la misma fecha modifica en algunos preceptos la Ley de pesca fluvial de 20 de abril de 1942. Las reformas se orientan de manera fundamental a la protección del salmón y la trucha, para lo cual se dispone la obligatoriedad de la caña de pescar en los ríos salmoneros y trucheros, con exclusión de cualquiera otra arte de pesca; al mismo tiempo se regulan los establecimientos de cotos fluviales con fines exclusivamente deportivos.

La legislación de ferrocarriles ha experimentado una honda transformación con la Ley de 21 de abril. Se anuncia en la exposición de motivos que está en preparación una Ley general que ordenará con criterio moderno y armónico los múltiples aspectos que ofrece aquel medio de transporte, y la necesidad de acabar con el caos legislativo existente en esta materia. Hasta tanto se da cima a la obra comenzada, se ha estimado oportuno proveer en orden a diversos problemas que exigen solución inmediata, tales como la necesidad de facilitar económicamente la ampliación y mejora de las líneas, que algunas compañías han tratado de planear, así como recuperar el atraso de sus instalaciones y obtener en la explotación de sus servicios las necesarias condiciones de capacidad, economía y perfeccionamiento.

Se trata con esta Ley de conseguir que la iniciativa privada emplee capitales para poner los servicios de los ferrocarriles de vía estrecha al nivel que reclama la economía patria. Estos ferrocarriles de vía estrecha, a los que se refiere esta Ley, constituyen, como dijo el Ministro en su discurso ante las Cortes, el riesgo sanguíneo de muchas economías regionales y locales. Alcanzan hoy la considerable longitud de 4.535 kilómetros, distribuidos en setenta y dos empresas, sin contar las líneas de vía

estrecha que por su cuenta explota el Estado. Algunas de estas empresas tienen vida económica propia, pero la mayor parte carecen de suficiente base económica no sólo para un posible desarrollo y mejora de sus servicios, sino ni siquiera para una digna subsistencia de los mismos. La legislación vigente hasta ahora no ofrecía solución al problema por la rigidez de sus principios, ni constituyen solución aceptable las soluciones de ayuda circunstancial, bien de índole tarifaria, bien de auxilio del Estado, que se establecieron en el Decreto de 20 de diciembre de 1946.

Las finalidades que apunta la Ley de 21 de abril son fundamentalmente tres: I. Permitir la mejora del establecimiento ferroviario en determinadas empresas que sirven regiones de economía floreciente y tráficos llamados a mayor desarrollo, de suerte que se consiga no sólo que el servicio ferroviario que prestan se realice en condiciones adecuadas, sino que se pueda hacer frente de modo eficaz en el futuro al incesante crecimiento del tráfico. La legislación vigente hasta ahora dificultaba la amortización de los capitales que se invertían en tales ampliaciones y mejoras, y llegaba a imposibilitarlas totalmente a medida que la vida de la concesión se encontraba más avanzada. Como el ferrocarril ha de entregarse al Estado sin cargas en el momento de la reversión, a medida que la vida de la concesión se hallaba más avanzada, mayor cohibición sentían los concesionarios en emprender las obras y mejoras necesarias para el buen funcionamiento del servicio. Para obviar este inconveniente se acude a una prórroga de las concesiones, que no constituye una cesión graciosa, puesto que tiene la contrapartida de la ampliación o la mejora que a su término revertirá al Estado, ni tampoco constituye una renuncia de éste a su derecho a adquirir por reversión el pleno dominio del establecimiento. La prórroga se efectúa en proporción a la duración de la concesión y en función de los volúmenes de los capitales que representen la ampliación o la mejora y el establecimiento inicial de la obra, cálculo que aparece justificado si se tiene en cuenta que tanto la legislación como la doctrina equiparan las concesiones al usufructo temporal de sus capitales. Si la prórroga de la concesión constituye la norma general, hay casos en

que se permie, bien la compensación en metálico, bien la garantía estatal de un interés mínimo para las inversiones que se realicen. Según la importancia de las obras a realizar, puede inferirse que las prórrogas de la concesión servirán o no al objeto propuesto. Para el caso de que la prórroga calculada resultara corta, la Ley prevé una garantía de interés por parte del Estado al capital invertido en las obras de ampliación o mejora más allá del plazo de expiración de la concesión primitiva; de este modo no quedará ninguna mejora por hacer que, teniendo base económica presente o futura suficiente, sea reclamada por el servicio ferroviario o la economía de la región interesada. Y para el caso en que el interés privado no se decidiera a acometer una mejora o ampliación que el Estado juzgara conveniente a la economía general o a su política de transportes, se prevé aún el recurso de que el propio Estado efectúe y sufrague esa mejora, adelantando así prerrogativas del ejercicio de su derecho reversional.

La segunda finalidad que la Ley se propone es el saneamiento económico de las empresas para ponerlas en condiciones, bien de que emprendan las mejoras aludidas o simplemente para que puedan mantener el servicio que de otra manera estaría llamado a desaparecer y para asegurar de esta suerte la subsistencia económica de ferrocarriles deficitarios. La tercera finalidad es la de obtener la unificación de los plazos de concesión de las diferentes líneas explotadas por una misma empresa, unificación necesaria cuando se trata de calcular la concesión de una prórroga; al mismo tiempo se ordenan los anticipos y auxilios que el Estado ha venido concediendo esporádicamente a unas y otras empresas de vía estrecha, y se establece distinción entre los concedidos con anterioridad, que deben estar sujetos a devolución, y aquellos que se concederán en lo sucesivo de una manera más limitada y metódica.

La Ley declara definitivamente extinguido el régimen de consorcio, declaración necesaria, puesto que aunque el Real Decreto de 1924 nunca se aplicó íntegramente y careció en absoluto de efectividad desde hace varios años, lo cierto es que hasta la fecha no había sido objeto de una derogación formal y expresa.

Consta la Ley de cincuenta y cuatro artículos agrupados en cuatro capítulos que tratan: I. Compensación de la ampliación o mejora que en el ferrocarril haga el concesionario. Se prevé que las ampliaciones y mejoras podrán ser de iniciativa del Estado o propuestas por el concesionario; se regula en qué casos serán compensables, la forma de la compensación (prórroga, auxilio o garantía de interés mínimo), así como la tramitación que debe seguir el expediente, estableciéndose la posibilidad de un recurso de alzada ante el Consejo de Ministros contra la resolución del Ministro de Obras Públicas, consagrándose así una vez más en nuestro Derecho administrativo la tesis de la superioridad jerárquica del Consejo de Ministros sobre los Ministros, que no siempre ha encontrado defensa unánime en la doctrina.

El capítulo segundo trata del saneamiento financiero de las compañías concesionarias de ferrocarriles. Las compañías titulares de concesiones temporales de ferrocarriles que no puedan cubrir sus obligaciones y necesiten invertir nuevos capitales para ampliación o mejora de sus establecimientos ferroviarios o para la renovación de los mismos, podrán solicitar del Ministerio de Obras Públicas el saneamiento financiero. Tras el informe del Ministerio de Hacienda y de los Consejos de ferrocarriles y obras públicas, el Ministro de Obras Públicas decidirá si puede ser tomada en consideración la proposición de la Compañía. En caso afirmativo, a los tres meses de publicada dicha resolución todos los obligacionistas de la Compañía quedarán obligatoriamente sindicados de modo transitorio para los efectos de esta Ley. El Sindicato ostentará la representación de todos los obligacionistas y será regido por una Comisión ejecutiva.

El capítulo tercero se ocupa de las medidas que pueden ser adoptadas respecto a los ferrocarriles de explotación deficitaria. Estas medidas difieren según los motivos a que pueda ser achacable el déficit de la explotación. Hay casos en que por venir ésta motivada por la competencia de otros medios de transporte, bastará con remediar este inconveniente. En otros casos puede servir la subvención o la rescisión del contrato; en otros podrán concederse auxilios o aumentos tarifarios. Y en los casos en que las tarifas no permitan modificación para alcanzar el

equilibrio económico de la explotación, podrá autorizarse la fusión de empresas, concederse anticipos reintegrables, otorgar desgravaciones fiscales durante el tiempo que se estime conveniente o, finalmente, resolver la concesión, procediéndose por la Compañía con la intervención del Ministerio de Obras Públicas a la liquidación de los elementos de su activo.

El capítulo cuarto trata de la regulación de los auxilios económicos anteriormente otorgados por el Estado a las Compañías ferroviarias. Se establece que las aportaciones antiguas podrán ser reembolsadas en el número de plazos anuales que el Ministerio de Obras Públicas determine en cada caso, atendida la situación económica y financiera de la empresa respectiva, pero sin que pueda exceder de diez. En lo futuro no se otorgarán anticipos ni auxilios económicos de ninguna clase a las empresas concesionarias de ferrocarriles sino con sujeción a lo que dispone esta Ley en su art. 3.º

Por Decreto de 22 de abril se aprobó el Reglamento para balizamiento en las costas de España, islas adyacentes, Canarias y posesiones españolas de Africa, con derogación de la anterior fecha de 17 de abril de 1931 que la práctica había señalado como anticuado. En las costas españolas, de acuerdo con el Reglamento aprobado, se empleará solamente el sistema de balizamiento lateral, es decir, aquel en que la posición de las señales está determinada de acuerdo con la dirección que debe seguir el navegante procedente de alta mar y que se dirige a puerto, ría o canal navegable. En el Reglamento, y para conocimiento del navegante, se incluye el sistema cardinal usado por otras naciones.

El Decreto de 22 de julio aprueba el Reglamento de primas a la navegación en cumplimiento de la Ley de 23 de diciembre de 1948. Constituye una de las más interesantes manifestaciones de la administración de fomento en su forma más radical de auxilio económico directo. Se define la prima a la navegación como el auxilio económico que concede el Estado a los buques de bandera española que practiquen la navegación exterior (altura, gran cabotaje y extranacional). Delimitáanse los buques que podrán optar al disfrute de estas primas, las condiciones y requisitos exigidos para ello, la fórmula para deter-

minar la prima y el procedimiento para la liquidación y pago de las mismas.

En conclusión, un año que si no ha sido muy fértil en disposiciones administrativas, sí lo ha sido en realizaciones que en definitiva es lo que importa. La necesidad obliga a los gobernantes a ser muchas veces pródigos en normas y disposiciones. La incontinencia *legiferante* es a veces tan exagerada que se ha llegado a afirmar que la mayor revolución consistiría en prohibir durante una temporada la publicación del *Boletín Oficial*. Si se prescinde de la carga de zumba e ironía que se aloja en esta afirmación, debe, sin embargo, quedar siempre patente la verdad inconcusa de que lo que interesa no es el derecho que se promulga, sino el que llega a cobrar vida y adquiere realización y plenitud social. Una crónica administrativa concebida como crónica de realizaciones, sería mucho más interesante que la que arriba queda pergeñada, que no es, en definitiva, otra cosa que un intento de adivinación de lo que, aunque transcurra el tiempo, es de esperar que no pasará ni vivirá sólo como letra impresa. Ahora bien, estimamos que una crónica referida a las realizaciones no puede cuadrarse en períodos de un año sino en ciclos más amplios y cerrados o que, en otro caso, debería circunscribirse a aspectos concretos de la llanura casi sin límites del campo administrativo.

JUAN GASCÓN HERNÁNDEZ