



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

V. BIBLIOGRAFIA



ABELLÁN (Carmelo): *Tratado práctico de la Administración local española: III, Modos operativos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, 992 págs.

Siguiendo la sistemática de su obra tan importante y colmadora de vacío en el amplio campo de la Vida local, Abellán nos ofrece en este tercer tomo, bajo el título *Modos operativos*, un estudio completísimo no sólo de la organización y funcionamiento de las Corporaciones locales, sino también de los presupuestos de las mismas, de la ejecución de obras y de las formas de gestión de los servicios públicos locales, en el que, con mención detallada e increíblemente exhaustiva de las leyes, reglamentos y normas de todo rango aplicables, nos expone en lenguaje de claridad meridiana, sin mengua en ningún momento del tecnicismo jurídico-administrativo exigible y necesario, el ciclo de la necesidad de Ayuntamientos y Diputaciones de actuar diligentemente para el cumplimiento de sus fines, de sus posibilidades y medios instrumentales de carácter personal y real, y del cómo y por qué de obrar de una manera ordenada, activa y responsable sin desconocer los derechos e intereses de los administrados, quedando sometidos a las rectificaciones que, por una desvia-

ción o mal ejercicio de esos modos, puedan imponerles los Tribunales de Justicia.

Cuida mucho Abellán la exposición perfectamente ajustada a la legislación vigente y a las disposiciones reglamentarias de la gestión directa de los servicios realizada por los propios órganos y personal esencialmente de plantilla, impartida cotidianamente desde la misma Casa consistorial o provincial de oficio o a instancia de los vecinos, pero, con la misma atención, contempla los casos en que para llevar a cabo un servicio municipalizado o provincializado, o cuyas características lo aconsejan, se encomienda su gestión a un ente dotado de personalidad jurídica propia u órgano especial; y no olvida la oportuna referencia a los preceptos reguladores del procedimiento administrativo, cuya modificación se propone por el proyecto que ya está redactado para la revisión de la Ley de Procedimiento administrativo.

Varios apéndices que contienen las disposiciones de diverso rango dictadas últimamente sobre las amplias materias que se recogen en este tomo, y un cuidado índice alfabético, acrecientan el valor de este nuevo volumen de la magnífica obra de Abellán.

J. L. DE S. T.

ALBASANZ GALLÁN (Fernando): *La policía de circulación sobre las vías públicas y los Cuerpos de la Policía municipal*. Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, 432 páginas.

En la introducción el autor señala que la circulación sobre las vías públicas es un hecho social, que el Derecho ha tenido necesidad de regular; primero, con carácter unitario sobre todas las vías abiertas al tránsito público en el territorio de la Nación, y está a su vez inspirado en la idea unificadora de carácter internacional, y segundo, reconociendo una competencia a los Alcaldes y Ayuntamientos para regular la circulación dentro de los cascos urbanos, en donde sin desvirtuar lo dispuesto por el Código de la Circulación, se adapte éste a las necesidades y exigencias locales, y muy especialmente en materia de estacionamientos.

En el capítulo primero se estudia la actividad de policía de la Administración en sentido general, recogiendo el autor los conceptos doctrinales sobre policía administrativa y orden público, y analizando detalladamente la naturaleza jurídica de la policía de circulación sobre las vías públicas, diferenciando posteriormente, y como última parte de este capítulo, la policía de circulación, que tiene por objeto el mantenimiento del orden público y es una policía de seguridad de paso, de la policía de dominio sobre las vías públicas, que tiene por objeto mantener la integridad y el buen estado de las

mismas para que puedan servir al uso de todos.

Los límites de la policía de la circulación se estudian en el capítulo segundo. Examina el autor los principios de legalidad, jerarquía de normas, igualdad, proporcionalidad, congruencia y ponderación, así como el control de motivos y de la finalidad, con referencia a la teoría de la desviación de poder. En toda medida de policía, la cuestión de la legalidad de un acto concreto sólo podrá determinarse si a la vista de las circunstancias que en la misma concurren, la limitación de la libertad y la propiedad, que toda medida de policía de seguridad comporta, lo ha sido por exigencias del orden público.

Se extiende el autor, en el tercer capítulo, sobre la competencia en materia de circulación, y analiza detenidamente este tema en la legislación orgánica municipal desde las Leyes municipales de 1870 y 1877, pasando por el Estatuto municipal y sus Reglamentos, así como la Ley de 1935, hasta la vigente Ley de Régimen local. En una segunda parte de este capítulo podríamos decir que el autor estudia la competencia municipal en materia de circulación a la luz de la legislación especial y, concretamente, del Código de la Circulación y Ley de 30 de julio de 1959.

El accidente de circulación es objeto de estudio en el capítulo cuarto. El hecho del tránsito sobre las vías públicas es causa de gran número de sucesos desgraciados que ocasionan la pérdida de vidas humanas y causa de lesiones a las personas y de cuantiosos daños materiales. El accidente de circulación es el aspecto negativo de la seguridad vial. Minuciosamente el

autor expone este tema, así como la posible responsabilidad de la Administración por el accidente de tráfico.

Consecuencia del derecho de circulación es el de parada y estacionamiento, que se examinan en el capítulo quinto. El derecho de parada y estacionamiento implica la utilización del dominio público y plantea complejos problemas con referencia al ejercicio del derecho de uso, y concretamente con el de acceso de los propietarios de inmuebles ribereños a la vía pública. En este capítulo estudia el tema a la luz de las Ordenanzas municipales y hace especial referencia a la carga y descarga, zonas azules, faltas de aparcamiento, así como a los vehículos abandonados o mal estacionados en las vías públicas y a los supuestos de su retirada, finalizando con el estudio del procedimiento legal a seguir para retirar estos vehículos.

Una de las funciones de la Administración en materia de circulación sobre las vías públicas es la de establecer una señalización adecuada para las exigencias de la seguridad, fluidez y comodidad del tráfico. Para el autor, la señalización, que es estudiada en el último capítulo de esta primera parte, comprende el conjunto de elementos destinados a advertir, regular o informar el tráfico. Destaca como principios fundamentales de una buena señalización el de la claridad, el de la sencillez y el de la uniformidad.

En la segunda parte de la obra que se recensiona, el autor estudia los Cuerpos de la Policía municipal, dedicando el capítulo séptimo al estudio del servicio público de Policía y al examen de las autori-

dades encargadas de la conservación del orden público, tanto en el ámbito nacional como en el provincial o local.

El capítulo octavo, que versa sobre los principios de organización y su aplicación a las fuerzas de la Policía municipal, está consagrado íntegramente al análisis detallado de la plantilla de personal de los Cuerpos de la Policía municipal, así como a la selección de aspirantes, formación, promoción y perfeccionamiento de los miembros de las Policías municipales, para terminar aludiendo a la unidad de mando y a las facultades de los Alcaldes como jefes directos de estos Cuerpos.

Estudiada la organización del Cuerpo de Policía, es lógico que el capítulo siguiente verse sobre las funciones de la Policía municipal, así como sus derechos, deberes y régimen disciplinario de los mismos.

No podría faltar en una obra tan completa el análisis de las organizaciones policiales en el Derecho comparado y, especialmente, los Cuerpos municipales dedicados a estas funciones. Ello es objeto de otro capítulo de esta obra.

En la conclusión final el autor recoge el tan debatido problema sobre si la Policía municipal en España debe mantenerse sobre las bases de su actual regulación o, por el contrario, es procedente ir hacia una estatización de las funciones de la Policía municipal. Es éste un tema de gran interés y de enorme repercusión que creemos incide no sólo sobre las funciones, como señala el autor de esta obra, sino sobre la estructura misma y organización de las Policías municipales. Creemos que el Cuerpo de

la Policía municipal se prestigiaría unificándolo y seleccionando sus componentes a nivel nacional, o al menos provincial.

Se trata, pues, de una obra que, como se dice en el prólogo, plantea problemas jurídicos importantes en materia de circulación sobre las vías públicas y ha sido realizado con una excelente preparación técnica y un gran sentido práctico justificado en la condición del autor: funcionario calificado de un gran Municipio suburbano, en el que ha realizado una ejemplar labor. El resultado ha sido esta obra de especial calidad y de una originalidad virtualmente completa en nuestra bibliografía, que ordena por vez primera una materia de primera importancia para la sociedad actual.

Cinco anexos y un índice completan la obra, cuyo sentido práctico se refleja en los mismos, ya que recogen las plantillas de los Cuerpos de Policía municipal en Madrid, la organización de dicho Cuerpo en Barcelona, el proyecto de Reglamento general y la Circular de la Dirección General de Administración Local sobre formación de atestados por la Policía municipal.

FRANCISCO LOBATO BRIME

GAJA MOLITS (Esteban): *Ordenación de las contribuciones especiales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, 343 págs.

Se trata de una obra prologada por su propio autor, en la que se pretende estudiar completamente la figura tributaria local de las contribuciones especiales.

Iniciase con una referencia al gobierno local y al poder tributario, que es una manifestación del poder público, pero que en el caso de las Corporaciones locales es de carácter derivado, es decir, como una concesión que obliga a una actuación impuesta.

A continuación establece la teoría de las contribuciones especiales y destaca sus características, considerando que es una actividad pública, no provocada por el sujeto pasivo que se enriquece por la misma y que se deriva de la realización de obras, instalaciones y servicios.

Como causas originarias de la poca relevancia de las contribuciones especiales están la dificultad de definir y cifrar los conceptos de beneficio especial o aumento de valor, la falta de normas procedimentales claras y adecuadas, la dualidad existente entre contribuciones por aumento de valor y por beneficio especial y, finalmente, la complejidad del expediente administrativo.

Las notas jurídicas que configuran a las contribuciones especiales son: ser una exacción local de índole extraordinaria y finalista, devengarse proporcionalmente, ser personal, obligatoria y unilateral en su imposición.

La clasificación de las contribuciones especiales es: por el sujeto pasivo, por el fin y por el hecho imponible. Al analizar el hecho imponible considera que éste puede ser por aumento de valor o por beneficio especial directo, real y nominado.

Se procede a un análisis de la regulación legal en el ordenamiento español y en el proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 1971, y

no en el actual aparecido en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* del 31 de mayo de 1974.

En los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto se analizan los elementos personales, reales y formales, estudiando la relación jurídico-impositiva y las posibles causas de su nacimiento por la adopción del acuerdo de ejecución, de la aprobación del acuerdo de imposición por parte del Delegado de Hacienda o al término de la ejecución de las obras. Se diversifican las distintas clases de sujetos pasivos, así como la traslación de la deuda tributaria. En el análisis de los elementos reales se determina el concepto de obras, instalaciones y servicios, la determinación del coste de las contribuciones especiales integrado por la suma del valor de las obras, instalaciones o servicios, el valor estimado de los trabajos periciales de los funcionarios, el valor de los terrenos y el coste del planeamiento; a esta suma habrá que deducir como elementos negativos: el valor de los materiales aprovechables y la eventual rebaja obtenida en la licitación. En los elementos formales estudia el acuerdo de imposición, su diferencia con la ordenanza fiscal y el expediente de distribución de cuotas.

En el capítulo sexto se analiza el aplazamiento del pago de tales cuotas, el pago de la contribución mediante anualidades y la bonificación o reducción de cuotas.

En el capítulo séptimo se trata primero de una teoría de la exención fiscal y su aplicación específica a las contribuciones especiales, para terminar analizando el problema de quién paga las exenciones.

En el capítulo octavo se analiza la intervención de los particulares como parte activa, en forma de asociación administrativa de contribuyentes, así como la iniciativa de los mismos, según la Ley 48/1966, en su norma 8.<sup>a</sup> del artículo 9.º, cuando se establece que se facilitará la iniciativa de los particulares afectados en la realización de obras que hayan de sufragarse con contribuciones especiales.

El capítulo noveno se dedica al análisis del régimen jurídico, que implica el estudio de los recursos de reposición, alzada y económico-administrativo, así como los efectos de las respectivas resoluciones.

Finalmente, el capítulo décimo trata de la extinción de la deuda tributaria, estudiando el concepto y modos: el pago, la compensación, la prescripción y la insolvencia probada del deudor.

Termina la obra con una numerosa bibliografía sobre obras generales de Derecho tributario, sobre obras especializadas en contribuciones especiales y en jurisprudencia.

De la síntesis anterior se deduce que la obra comentada constituye un exhaustivo análisis de las contribuciones especiales y que es un libro de obligada consulta para todos aquellos lectores que se encuentren interesados por un tema tan polémico como el indicado, dentro del campo de las Haciendas locales.

MANUEL DOMÍNGUEZ ALONSO

ROVIRA MOLA (Alberto de): *Modelos de acuerdos y de expedientes para la imposición, ordena-*

*ción y aplicación de contribuciones especiales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1964, 66 págs. «Cuadernos de Investigación», número 1.

El primer número de «Cuadernos de Investigación», nueva publicación del Instituto de Estudios de Administración Local destinada a divulgar los resultados del programa «Investigación en equipo», desarrollado mediante los Seminarios permanentes de «Investigación aplicada», recoge el texto definitivo de la Ponencia elaborada por el doctor Rovira Mola para el Seminario permanente de «Administración financiera» que preside el doctor Arderiú Gras.

La Ponencia, tal como se publica, consta de dos partes claramente diferenciadas.

La primera parte viene rotulada por el autor como «Introducción», quien la justifica considerando que si la finalidad del trabajo se ciñe al aspecto *adjetivo* de la modelación de acuerdos y de expedientes relativos a las contribuciones especiales, es preciso antes estar de acuerdo sobre el aspecto *sustantivo* de la materia, ya que el entendimiento que de ésta se tenga ha de influir decisivamente en la estructura y contenido de los correspondientes modelos. Según este pensamiento, Rovira Mola resume en las trece primeras páginas de la publicación su personal criterio acerca de algunas facetas de la problemática de las contribuciones especiales, y que conforma, no sin cierta carga polémica, la imagen de los modelos que propone. Pero el ponente del estudio cuida de advertir que si bien el trabajo está

concebido y redactado de acuerdo con la legislación vigente, está pensado también con el parecer de que el futuro normativo de las contribuciones especiales no se apartará mucho del artículo 9.º de la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre Modificación parcial del Régimen local, y, en cualquier caso, promete revisar en su día el trabajo a tenor del nuevo ordenamiento que se promulgue.

En primer lugar, se hace referencia a la cuestión transitoria de la legalidad vigente en materia de contribuciones especiales, planteada por el citado artículo 9.º El autor se muestra partidario de admitir la solución dada por varios autores y la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1970 (seguida, en cierto modo, por la de 3 de diciembre siguiente); pero, ante la última orientación de la jurisprudencia, plasmada en las sentencias de 9 de diciembre de 1972 y de 30 de junio de 1973, concluye que, por un lado, continúa vigente la imposición por aumento de valor y, por otro, ante el empate jurisprudencial, es prudente, tal vez, guiarse por la Ley de Régimen local en cuanto al beneficio especial, pese a lo cual en los modelos que presenta intenta conciliar la regulación de esta última Ley con el espíritu y los propósitos de la Ley 48/1966.

La brevedad de la exposición no impide a Rovira Mola detenerse con cuidado en el tema de la *imposición y ordenación* de las contribuciones especiales, con el objeto —dice— de esclarecer una temática que se ha hecho innecesariamente confusa. En este sentido, razona su adscripción a la tesis sostenida por el profesor Cortés Do-

mínguez, que estima innecesario el acuerdo de imposición y que parece haber hecho suya la base 21 del nuevo Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen local. En cambio, el autor propicia una «Ordenanza general» de contribuciones especiales, contra el criterio de otros especialistas. Tal, por ejemplo, Esteban Gaja Molist en su última e importante obra, *Ordenación de las contribuciones especiales* (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974), aunque la mencionada base 21 se alinea en la posición del trabajo que estamos comentando.

La segunda parte de la Ponencia consiste en la presentación de treinta y nueve modelos que cubren la utilización de las contribuciones especiales en las tres fases que Rovira Mola distingue con nitidez y precisión: *imposición* (en los casos de contribuciones no obligatorias), *ordenación* (a través de una Ordenanza, inspirada de alguna manera en la Ordenanza fiscal núm. 21 del Ayuntamiento de Barcelona) y *aplicación* (gestión tributaria). Esta última fase contiene el mayor número de modelos, destacando entre ellos los expedientes de aplicación de contribuciones especiales, tanto por aumento de valor como por beneficio especial, con unas sugestivas propuestas de *objetivación* del tributo, las cuales, sin duda, pueden ser discutidas, pero tienen el enorme interés y el inmenso valor de salirse de los caminos trillados por los que hasta ahora ha discurrecido, con demasiada ineficacia por cierto, la aplicación del gravamen.

Creemos que este primer resultado publicado de los Seminarios

permanentes de «Investigación aplicada» abona el acierto de su funcionamiento. La importancia práctica —presente e incluso futura— de la tarea realizada por el doctor Rovira Mola ha de ser reconocida y agradecida por todos cuantos manejan, desde la vertiente de la Administración o de la del administrado, las contribuciones especiales; pero, además, el bosquejo doctrinal que precede a las modelaciones representa una valiosa incursión, no por rápida menos profunda, a la siempre viva problemática de un tributo tan peculiar.

MIGUEL PIÑOL

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Seminarios y Simposios 1973: Conclusiones*. Madrid, I E. A. L., 1974, 191 págs.

Comprende la Memoria de las actividades del programa «Investigación en equipo» durante el año 1973, las Conclusiones de cinco Seminarios de Investigación (del XXXIII al XXXVII) y las Recomendaciones de la fase de Presidentes de Diputaciones del XXXVI Seminario. Incluye asimismo las Conclusiones del IV Simposio de Experiencias y Proyectos.

Las Conclusiones de los Seminarios y del Simposio van precedidas de una breve crónica de la reunión y terminan con la relación de participantes. Es una colaboración de dieciséis ponentes y trescientos treinta y dos asistentes y que incluye aspectos muy variados de la problemática local que se deduce de los títulos de los Seminarios:

«Declaración de ruina en sus aspectos jurídico-técnicos», «Organización y formación de la Policía municipal», «La concesión administrativa en la esfera local», «Centros supramunicipales de Informática» y «Actividad municipal para la integración comunitaria en áreas de desarrollo urbano», y del Simposio «Protección de la atmósfera urbana».

#### MERCEDES DE LOPE

**BARRIL DOSSET (Rafael):** *Metodología del estudio económico-financiero del Plan General de Ordenación*. Madrid, I. E. A. L., 1974, 63 págs. «Cuadernos de Investigación», núm. 2.

El objeto del trabajo es, como dice su autor, «la búsqueda de una metodología eficaz para los estudios económico-financieros que requiere la planificación urbanística según la Ley del Suelo».

Parte de la premisa de que la ordenación territorial y la planificación socio-económica son dos aspectos de una misma realidad que no pueden separarse, pero como la ordenación territorial es de duración ilimitada y la planificación socio-económica temporal, hay que ajustarlas.

Este ajuste dentro del ámbito de la ordenación territorial no será una declaración de voluntad del órgano urbanístico que lo aprueba, sino tan sólo un estudio de los técnicos que ponderen los criterios de planeamiento territorial y las posibilidades económicas y financieras del territorio y la población.

Para el señor Barril, el estudio económico-financiero del Plan Ge-

neral de Ordenación ha de desarrollarse en tres fases o documentos: el primero contendrá los criterios de planeamiento, según las técnicas urbanistas, en segundo lugar el denominado «estudio económico-financiero» propiamente dicho, que ha de limitarse tan sólo a las reales posibilidades económico-financieras del territorio y la población, y, finalmente, una ponderación entre ambos.

La parte segunda, es decir, el estudio de las reales posibilidades económicas y financieras, es la base fundamental de este trabajo y se contemplan los aspectos demográficos, macroeconómicos y presupuestarios desde un doble aspecto estático y dinámico.

El análisis estático se refiere a la situación actual e histórica de los mismos aspectos demográficos, macroeconómicos y presupuestarios, y se realiza mediante la técnica de indicadores o números relativos que facilitan la comparación entre Entidades locales y permiten contemplar la propia evolución histórica.

Presenta una serie de 25 indicadores, de los cuales 18 los presenta en un cuadro matricial de  $6 \times 3$ , en el que las variables independientes son la población, renta disponible y presupuesto municipal. Dichos indicadores los agrupa en las siguientes rúbricas: indicadores de funcionamiento, indicadores de inversión, indicadores de resultados, indicadores de activo y pasivo e indicadores presupuestarios.

El análisis dinámico estudia la evolución de las tres variables citadas. Para la evolución demográfica, el señor Barril se remite a otra ponencia independiente preparada también dentro de las actividades

del Seminario Permanente de Planificación del I. E. A. L.

La evolución macroeconómica engloba la evolución de la renta disponible, los puestos de trabajo, la riqueza radicante y perspectivas de las plusvalías del suelo en función de la oferta y de la demanda del suelo urbanizable, suelo urbanizado y viviendas.

Para el conocimiento de la evolución presupuestaria existen dificultades de información estadística, entre las que cita el hecho de que las liquidaciones presupuestarias aparecen dos años más retrasadas que la de los presupuestos y, además, no aparecen detalladas por artículos. Ha de tenerse en cuenta, además, que los fuertes índices inflacionistas deforman los resultados si no se consiguen a pesetas constantes.

Después del análisis del documento económico-financiero objeto del libro, el autor se refiere a los criterios de planeamiento y, finalmente, a los sistemas de ponderación entre ambos documentos, con lo que se completa el estudio.

El análisis de los criterios de planeamiento o primera fase del estudio queda tan sólo apuntado, por considerar requiere la especial participación de urbanistas y sólo apunta a efectos la diferenciación entre estándares urbanísticos y la valoración global de los criterios de planeamiento.

Finalmente, la ponderación entre los criterios de planeamiento y las reales posibilidades económico-financieras de población y territorio, las examina con una triple metodología que califica como racional, contable y económica.

Previamente a su publicación, el trabajo fue discutido en diversas

reuniones de los Seminarios Permanentes de Planificación y Administración Financiera que organiza el Instituto de Estudios de Administración Local, por lo que fue sufriendo una paulatina depuración metodológica.

El autor sostiene la tesis de que antes de pasar a ponderaciones técnicamente más depuradas —la contable y la económica— hay que saber practicar la ponderación racional que preconiza la vigente Ley del Suelo. Resalta las deficiencias de las actuales metodologías y, aunque reconoce las limitaciones de la que propone, considera que debe perfeccionar el documento del estudio económico que preconiza la Ley del Suelo antes que cambiarlo por otro de mayor complejidad todavía.

MIGUEL PIÑOL

DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA: *Temas de Urbanismo*. Ciclo de Conferencias organizado por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Guipúzcoa. San Sebastián, 1973, 111 págs.

La Excelentísima Diputación de Guipúzcoa ha patrocinado la edición de las conferencias pronunciadas en el ciclo sobre «Temas de Urbanismo», organizado por el Colegio de los Cuerpos Nacionales, que se celebró los días 17 y 18 de octubre de 1972 en la Facultad de Derecho de San Sebastián.

Como puso de manifiesto en la apertura del ciclo el Presidente del Colegio, don Gerardo García Lesaga, la convocatoria obedece a la iniciación de una labor cultural y a la preocupación consciente por

los problemas de las Provincias pioneras en la ordenación del territorio. La aparición por aquellos días del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo era un buen momento para reunir en torno a estos temas a unos profesionales particularmente afectados por los nuevos derroteros urbanísticos. El desarrollo de los acontecimientos después de aquellas fechas ha hecho que el cambio de normativa no se haya producido con la rapidez prevista en un principio.

Don José Luis González-Berenguer pronunció la primera conferencia sobre «Revisión de Planes y Proyectos urbanísticos». A estas alturas de la Ley del Suelo el tema es, sin duda, uno de los más interesantes y de mayor contenido práctico. En efecto, los Planes, que en principio tienen duración indefinida, «vocación de eternidad», dirá el conferenciante, deberán ser revisados cada quince años. Además existe la posibilidad de anticipar la revisión. Con ello se entra en un difícil camino que puede despertar la inseguridad del administrado. Es evidente que el extraordinario dinamismo de las aglomeraciones urbanas puede constituir un motivo para intentar evadir la rígida normativa. La anarquía y la discrecionalidad frente a la seguridad jurídica y la rigidez, constituyen la máxima tensión a la hora de ejecutar el planeamiento. Existen algunas disposiciones en la Ley del Suelo —artículos 39 y 46— que permiten hacer más flexible el encorsetado sistema de planeamiento, aunque esta flexibilidad se haya querido utilizar para conseguir por la vía de la excepción mayores aprovechamientos. De ahí que resulte intere-

sante analizar estos preceptos de los objetivos urbanísticos. A esta matización ha contribuido en gran medida la doctrina del Consejo de Estado.

Es también interesante, por lo que tiene de novedad, su aportación respecto a los *status* nacidos al amparo de un planeamiento que resultan contrarios al que sobreviene y el examen de los distintos supuestos posibles. Por último, se estudia la posibilidad de que se produzcan revisiones de plan por simples situaciones de hecho o por actuaciones administrativas contra plan. El conferenciante terminó defendiendo, como es corriente en casi todos los trabajos en que tiene oportunidad, que tan sólo la conversión total del suelo urbano en suelo público puede hacer desaparecer muchos de los problemas actuales.

La segunda conferencia se tituló «Ordenanzas y licencias urbanísticas» y corrió a cargo de don Pablo García Manzano. Respecto al primer enunciado del tema, se analizan las principales cuestiones en torno al mismo suscitadas con la Ley del Suelo: su degradación normativa al integrarse en los planes, naturaleza de las Ordenanzas a que se refiere el artículo 33 de esta Ley, aprobación y publicación en los supuestos de silencio positivo, etcétera. No es menos interesante la exposición de los principios que, a juicio del conferenciante, informan las licencias de edificación y las precisiones que efectúa con el apoyo de la jurisprudencia más reciente.

Sobre los «Medios económicos para la gestión urbanística» disertó don Miguel Ángel Sagardoy Bengoechea. Aunque el principio de

oro en estas cuestiones sería el de coordinar la ejecución de los programas de acción urbana con los medios disponibles, de todos es conocida la tradicional penuria de las Haciendas locales y los impresionantes déficits urbanísticos —especialmente en infraestructuras y equipamiento— que actualmente existen. La Ley del Suelo presta atención a los medios económicos e incluso, para no mermar las fuentes de ingresos ya reguladas en la Ley de Régimen local, crea figuras impositivas nuevas, pero por un lado su planteamiento económico-financiero ha sido calificado de rudimentario y por otro no se han utilizado algunos de los recursos previstos. El conferenciante, después de analizar los distintos recursos establecidos por la Ley, llega también a conclusiones pesimistas. Es interesante, por último, la referencia concreta a la financiación de las nuevas ciudades.

En cuarto lugar intervino doña María del Coro Cillán García de Iturraspe. Su tema fue «Equipamiento de servicios comunitarios en la ordenación urbanística» En realidad su conferencia contempló un programa mucho más amplio que el del simple equipamiento, tema que aún está por ser tratado con auténtica profundidad. El establecimiento de unos estándares o equipos urbanos mínimos tal vez sea una de las grandes lagunas de nuestra Ley del Suelo y ni siquiera en el Proyecto de Reforma se avanza demasiado por este camino.

Quizá el tema más actual, y hasta cierto punto no exento de originalidad, sea el de «Participación popular en la planificación urbana», abordado por don Ramón

Martín Mateo. Después de considerar al Derecho público como un instrumento de conformación social y a la planificación urbana como resultado de motivaciones políticas y no de la mera racionalidad técnica como en principio pudiera parecer, señala las dificultades que la participación encuentra en la práctica como consecuencia de «las características que presiden el quehacer urbanístico moderno». Expone y critica luego la posición del ordenamiento español e insiste, por último, en la necesidad de suscitar y potenciar la intervención de los administrados en la configuración de su propia ciudad.

No cabe hacer más extensa esta ya larga recensión. Poco tendríamos que añadir a los comentarios anotados. Tan sólo señalar la satisfacción que produce el que los profesionales de la Administración local, a través de reuniones de tanta altura como las recogidas en este libro, militen en una tensa y permanente inquietud de formación y perfeccionamiento.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

Downs (Anthony): *Teoría económica de la democracia*. Madrid, Aguilar, 1973, 340 págs.

El libro fue publicado por primera vez en Nueva York en 1971. El punto de partida del pensamiento de Downs es similar al de Adam Smith. Frente al «homo economicus», nos presenta al «homo politicus» u hombre medio que se comporta racionalmente, es decir, según el egoísmo para satisfacer sus motivaciones individuales (renta, poder y prestigio).

Ciertamente el autor conoce las

críticas a esta posición por consideraciones éticas pero las consideramos faltas de realismo. Además, a semejanza de Adam Smith cree que la competencia —en este caso, la competencia entre partidos políticos— obliga a los hombres a una conducta altruista y en todo caso se deben respetar las leyes.

Para este «homo politicus», racional e individualista, tanto cuando ocupa cargos de gobierno como cuando es simple ciudadano, crea un modelo de comportamiento en el que integra política y economía. Dicho modelo se funda en el supuesto de que se opera en una sociedad democrática con elecciones periódicas y que el objetivo primario del gobierno o partido gobernante es la reelección y el de la oposición conseguir el poder.

Su lectura nos ha inquietado y en algunos momentos hasta repellido. Tras la lectura de los dos primeros capítulos descubrimos el acierto de los resúmenes de sus dieciséis capítulos y hemos preferido —con prisas— leernos dichos resúmenes. Seguidamente hemos leído los dos últimos capítulos y releído los resúmenes en dirección contraria, hacia el principio. Cuando ya habíamos asimilado la primera impresión, hemos podido leer más tranquilamente el resto. Anticiparemos que si bien cuando leímos *El príncipe* nos pareció poco maquiavélico, ahora Maquiavelo nos parece un ingenuo en comparación con Downs.

El libro está dividido en cuatro partes, que tratan, respectivamente, sobre la estructura básica del modelo, los efectos generales de la incertidumbre, los efectos específicos del coste de la información y las consecuencias e hipótesis.

Downs se inspira en Schumpeter cuando afirma que la función social de los cargos públicos se realiza incidentalmente como consecuencia de la lucha competitiva por el poder, del mismo modo que la producción es incidental en la empresa privada respecto de la obtención de beneficios. Y amplía esta idea con la distribución de Selanick entre organización formal e informal, correspondiendo la organización formal a la teoría del bienestar social que pretenden los Estados y la organización informal a las relaciones personales entre los políticos en la satisfacción de sus aspiraciones individuales.

En consecuencia, niega que el Estado represente en abstracto la voluntad popular, como podría equivocadamente deducirse de Rousseau, pues además ello justificaría el totalitarismo; incluso niega al Estado u organización formal la condición de persona como sujeto de fines u objetivos. Solamente los que detentan el poder tienen objetivos basados en su egoísmo (renta, prestigio, poder e incluso el gusto por la emoción de la lucha). Y para satisfacer estos objetivos, maximizan el número de votos que pueden conseguir, de modo que la política sólo interese como simple medio para este fin.

Ahora bien, como los gobiernos planean sus acciones para agradar a los votantes y éstos votan de acuerdo con las acciones del gobierno, el funcionamiento del gobierno opera en las democracias dentro de una relación circular de interdependencia.

Realza la importancia de la división del trabajo y la incertidumbre de las decisiones, tanto de los votantes como del gobierno, en dife-

rentes condiciones de bipartidismo o pluripartidismo.

Al estudiar la incertidumbre diferencia el conocimiento contextual más especializado y de minorías, de la mera información de los datos. Un ciudadano bien informado es el que posee ambos conocimientos, lo que es muy difícil, y sólo puede habitualmente adquirirse un adecuado conocimiento del sector del que uno recibe las rentas y en el que está especializado.

Examina los hábitos de los hombres racionales para reducir los costes de información que les lleva a utilizar información gratuita, y así adquieren especial relieve en el proceso electoral los proveedores de información, es decir, los partidos políticos, los grupos de intereses, los profesionales de la información y el gobierno.

También analiza cómo afecta la incertidumbre a las tácticas de captación de votos, siempre con el criterio económico de los costes marginales, las causas y efectos de la abstención racional, etc.

Es un libro discutible que puede conferir a su autor gran prestigio. Por asociación de ideas pensamos que sus teorías refuerzan las que Fernández de la Mora expuso en el *Crepúsculo de las ideologías*, aunque aparentemente resulten contradictorias. Aunque no pretenda el autor un elogio de la primacía de las tecno-estructuras resulta, sin embargo, eficaz en esa dirección. Reconocemos que con frecuencia tendremos que pensar más veces sobre las ideas de Downs y Fernández de la Mora, pues nos desagrada una sociedad semejante a las colmenas, en que la reina representa al ideócrata, las obreras a la tecno-estructura y los zánganos

a los políticos, que, tras agasajos y vuelo nupcial, son eliminados.

A pesar de las matizaciones de Downs en el sentido de que el egoísmo y la racionalidad de políticos y votantes resulta satisfactoria para todos, el modelo nos parece inhumano, porque expresamente elimina el factor psicológico y no considera el altruismo, el sentimiento de comunidad, el amor al prójimo, como una fuerza potencialmente similar al egoísmo, porque el hombre se debate angustiosamente entre la decisión egoísta y la comunitaria. El modelo democrático de Downs nos parece real —demasiado real—, pero humanamente insatisfactorio. El tema sigue insoluble.

RAFAEL BARRIL

LARUMBE BIURRUN (P. M.<sup>a</sup>): *La región. Aspectos administrativos*. Prólogo del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Madrid, Editorial Montecorvo, S. A., 1973, 383 págs.

La condición navarra del autor, a la que alude el profesor García de Enterría, le da un título adicional de mayor interés a su obra, como se comprueba con el resultado de su trabajo, en su día tesis doctoral. Supera con ello los límites fríos de una investigación aséptica, para entrar desde las primeras páginas con el compromiso. De ahí que el subtítulo evidentemente nos parezca insuficiente, ya que con creces la región es vista desde muchos más aspectos que los puramente administrativos. Si ningún tema es fácil, siempre que se haga un estudio serio, mucho menos lo es el regionalista, sobre el que va

existiendo una abundantísima literatura, nacional y extranjera, que causa a veces mayor desconcierto que orden; por tal motivo, para evitar la confusión terminológica se precisa ya en las primeras páginas el sentido de términos tan en uso como los de «regionalismo» y «regionalización». Con gran justeza en el lenguaje, mientras que la segunda «surge como visión técnica de la región», el primero no considera a la región como simple soporte geográfico de los servicios públicos, sino como una realidad social. Basta releer cada una de estas frases para poder deducir la concepción del autor en orden al tema objeto de estudio: la región no será una nueva división administrativa o una simple reestructuración territorial de la Administración periférica, sino una entidad e institución territorial, que además de un asentamiento geográfico de alcance «regional» deberá poseer una realidad orgánica —un aparato administrativo— provista de autonomía y descentralización. Es evidente, pues, que la región ya no es un sencillo escalón en la planificación económica (por lo que sobra cualquier referencia a la Administración de la eficacia, como la nueva fórmula sustitutiva de la Administración «tradicional» de la legalidad), sino un cauce que haga realidad la participación democrática de los habitantes de su territorio.

El autor rechaza, por esta causa, cualquier creación artificial del esquema regional, considerando, con toda lógica, mayor racionalidad al marco histórico, que debe reconocerse allí donde exista; sólo donde no existe admite cierta discrecionalidad creativa. Desecha como

origen otros criterios artificiales —razones económicas, etc.—, por entender que o bien se montan sobre la realidad natural, de la que son un añadido, o bien pueden crearse. De las distintas realidades cobijadas bajo la palabra «región» —la gubernativa, la local y la política—, es obvio saber por cuál van sus preferencias, al concurrir entonces en ella todas las condiciones para hacerla viva y dinámica. Se tiene muy presente esa visión moderna regional, que se enlaza con otra visión, de la que se juzga motor, superadora de los estrechos límites nacionalistas, ya que parece lógico que si el Estado, en la forma que todos conocemos, es producto de una aglutinación de fuerzas —dentro de un determinado territorio—, como el autor expone, tiénda a hacer de su defensa el objetivo supremo de su esencia, resultando difícil la mínima abdicación de sus potestades soberanas, por lo que, con él, sólo será visible aquella fórmula gaullista de la «Europa de las patrias». La región —política, por supuesto— aparecerá como el instrumento para la consecución de una comunidad política supraestatal, ya que siempre será más fácil la unión o federación de pueblos que de poderes (1). Como con esta visión estructural regional, el marco estatal presenta ciertas colindancias con el tipo federal, el autor analiza con cuidado las diferencias existentes, no obstante, entre uno y otro tipo, con la suprema de que en un Esta-

(1) Se cita a Bodino con su visión absolutista de la soberanía, aunque también cabría recordar a Hobbes, con su visión «única» del poder político, como un poder que no admite rivales ni competidores.

do con regiones políticas habrá siempre un «Estado unitario», mientras que en el Estado federal habrá «varios Estados». Esta puntualización, en la que se insiste, pone de relieve algo que subyace temerosamente en los contrarios al menor regionalismo —aun puramente nominal—, que le juzgan enemigo de la unidad nacional, unidad que subsiste al ser el Estado uno.

De acuerdo con este cuadro, el autor estudia las condiciones de la región política: la autonomía política y la descentralización administrativa. La primera, estimada como «esencial» al fenómeno regional, reconociéndole facultades legislativas propias (2), como prácticamente se ha hecho en todos los países con auténtica experiencia regional (señalemos el caso de Italia, y aun el de España, en 1931). La segunda, como facultad reconocida a la entidad regional, para la resolución de asuntos administrativos, sin necesidad de recurrir al Estado central (o mejor dicho, a la Administración central). Leemos: «Sin una base autonómica y una organización administrativa descentralizada territorialmente, el planteamiento regional queda relegado a la condición gubernativa... Actuar de manera contraria equivale a un agudizamiento de las estructuras

administrativas que, como en el caso español, seguirán bajo la preponderancia de los cuerpos especiales, siempre técnicos, y con una total ausencia de un cuerpo general directivo *free from departmental loyalties*» (cursivas del autor).

Todas estas indicaciones se encuentran en las dos primeras partes del libro, lo que demuestra el claro compromiso adoptado por el autor desde los primeros momentos, confirmando la ilustre opinión del profesor García de Enterría, dedicándose las restantes a ver las incidencias y expresiones del fenómeno regional, tanto desde un ángulo general de la planificación territorial y económico como en sus repercusiones concretas en el panorama español. Sobre aquello, el autor participa del *consensus* general actual en orden a la superación localista de determinadas manifestaciones administrativas (3), que no pueden verse reducidas a ámbitos restringidos, como son los municipales y aun provinciales. Hay una verdadera necesidad de reconocer circunscripciones de pronunciado alcance territorial, como las ideales para la ejecución de algunas tareas que se predicán de la Administración moderna —a efectos urbanísticos, de programación económica, etc.—; lo regional entra en escena, como una exi-

(2) Tal hizo la Constitución española de 1931, y así ha hecho la italiana; la mayoría de los Estatutos de las regiones italianas contienen declaraciones parecidas a ésta: «La Asamblea (regional), en el ámbito de la región y dentro de los límites de las leyes constitucionales del Estado, posee facultades legislativas exclusivas sobre las siguientes materias...» (en la esfera urbanística, véase Spantigati: *Manual de Derecho urbanístico*, Editorial Montecorvo, 1973, págs. 47 y siguientes).

(3) El profesor García de Enterría, en la conferencia de clausura del Curso sobre Urbanismo de la revista de *Derecho Urbanístico*, celebrado en Madrid a finales de abril, sobre el tema «La Administración local y el Urbanismo», ha abundado sobre tal necesidad, recordando que el ámbito municipal es ya insuficiente para la regulación y resolución de los problemas urbanísticos. Existe ya una gran bibliografía sobre tal necesidad.

gencia propia de los tiempos, aunque sólo sea a concretos y determinados efectos (como los citados). Larumbe revista todas las fórmulas de esta regionalización limitada, tras lo que entra en la exposición del tema regional —experiencias— en los países europeos (principalmente Francia, Italia e Inglaterra), con una primera referencia a la estructura local más común. Inserta después los variados esquemas regionales aparecidos en nuestro país, fruto de las distintas instituciones y autores de que proceden, que son juzgados globalmente así: «La mayor parte de los proyectos recogidos aparecen polarizados por una visión económica al servicio exclusivo de los intereses de la Administración centralista que no tiene en consideración otras exigencias. ¿Cuál debe ser entonces la determinación más idónea de las regiones? A mi entender, *el problema no consiste en trazar nuevos espacios, sino en reconocer realidades que se han tratado de ocultar*. En este sentido, *me inclino por el reconocimiento de las regiones políticas...*» (cursiva del texto).

Con un examen crítico y riguroso de nuestros Planes de Desarrollo, vistos desde su perspectiva regional —con medidas sin apenas alcances prácticos—, el autor cierra su obra con unas conclusiones en las que reitera sus anteriores puntos de vista, de manera más concreta y solemne, culminando así una investigación que en ocasiones tiene el lector la sensación de haber sido una vivencia, al haber puesto en aquélla tanta devoción e interés.

VALENTÍN R. VÁZQUEZ DE PRADA

SCHEUING (D. H.): *Les aides financières publiques aux entreprises privées en Droit français et européen*. Prólogo de P. WEIL, París, Editions Berger-Levrault, 1974, 381 págs.

Puede afirmarse, sin temor a errar, que la Comunidad Económica Europea constituye uno de los fenómenos económicos y políticos más importantes de la segunda mitad del siglo xx. También es una construcción jurídica de primera magnitud, cuya trascendencia se aprecia cada día con mayor nitidez. El Tratado de Roma, desde una perspectiva jurídica, es una obra maestra. La aproximación de los Derechos nacionales de los países europeos, como consecuencia del desarrollo de la Comunidad Económica Europea, será también uno de los grandes acontecimientos de la historia jurídica del mundo occidental.

A España, cualquiera cual sea su suerte política y económica en relación con la Comunidad Económica Europea, no puede serle indiferente la evolución jurídica de ésta, pues recibirá su influencia.

El Derecho Administrativo será quizá una de las disciplinas que notará más pronto y con mayor intensidad dicha influencia, pues la intervención del Estado en la vida económica de un país afecta de manera decisiva a la creación de ese gran mercado común y libre que trata de crear la Comunidad Económica Europea. Por consiguiente, dicha intervención, en gran medida objeto del Derecho Administrativo, será regulada de manera análoga en todos los países miembros de aquélla.

El presente libro analiza un pro-

blema jurídico de gran relieve para la construcción europea: la intervención del Estado en la vida social mediante lo que Bonnard denominó «*l'aide et l'encouragement de l'activité privée*» y Jordana de Pozas «la actividad de fomento o el fomento».

Scheuing estudia en su libro uno de los principales medios de fomento de la actividad de las empresas privadas: las ayudas financieras. Con esta expresión se refiere a las entregas directas o indirectas de dinero o bienes que el Estado otorga sin contraprestación a las empresas para sostener o animar sus actividades de interés general.

Como muy acertadamente pone de relieve el autor, las ayudas económicas del Estado a sus administrados no solamente afectan a las relaciones entre éstos y aquél, sino también a las relaciones entre el Estado y otros Estados, muy especialmente cuando todos ellos forman parte de una comunidad económica, puesto que las ayudas financieras a las empresas privadas pueden alterar el comercio exterior y ser un obstáculo para la integración económica en la comunidad interestatal.

En la primera parte del libro que recensionamos se estudian las cuestiones generales e históricas de las ayudas financieras y sus aspectos económicos, políticos y administrativos; en la segunda parte, el régimen de las ayudas en el Derecho francés, y en la tercera la regulación de las mismas en el Derecho de las Comunidades Europeas.

La circunstancia de que Scheuing sea un jurista alemán que ha realizado en Francia este trabajo de

investigación para su tesis en el doctorado francés, le permite ofrecernos una obra muy completa y con diversas perspectivas sobre las materias objeto de su estudio.

En el análisis de las ayudas financieras en Francia se han cuidado especialmente los aspectos jurídicos. Destacan en él las páginas dedicadas al acto de adjudicación de las ayudas. Nos procuran una excelente teoría de esta especie de acto administrativo. (En la obra se encontrará un detenido examen de los argumentos en favor y en contra de su naturaleza administrativa). Pero también una completa información sobre las cuestiones específicas que suscitan los actos unilaterales creadores de derechos en favor de los particulares.

La parte dedicada a las ayudas en el Derecho de las Comunidades Europeas, es una brillante exégesis de las normas sobre las mismas contenidas en el Tratado de Roma, con sus antecedentes y disposiciones complementarias. Todo ello debidamente sistematizado, expuesto con claridad y concisión y con una información exhaustiva. En notas a pie de página se recogen no sólo las obras que se han publicado sobre la materia, sino también las múltiples resoluciones, reglamentos, directivas, sentencias que han dictado los órganos de la Comunidad. Pero todo ello de una forma que resulta cómoda al lector.

En uno de los anexos se reproducen las disposiciones aplicables y en otro se contiene una completísima bibliografía.

El libro está construido con rigor científico y editado con esmero.

JOSÉ MARÍA BOQUERA

