



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA



BOIX REIG (Vicente): *Presupuestos de eficacia de la gestión urbanística municipal.* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, 190 págs.

El libro que recensamos constituye el octavo volumen y el de más reciente aparición en la colección que, bajo el título genérico de *Estudios de Administración Local*, publica el Instituto. Después de leer esta obra, que no exige demasiado tiempo, habrá que felicitar, una vez más, al organismo editor por la elección de un trabajo que, como dice en el prólogo Baena del Alcázar, «aborda un tema, no sólo de actualidad, sino de insoslayable importancia, de un modo más consecuente que el habitual en la literatura jurídico-administrativa española».

Es seguro que una de las palabras más repetidas a lo largo de todo el texto sea la de eficacia. De hecho, incluso aparece en el propio título. Y es seguro también que toda la preocupación del autor, y, en consecuencia, la idea constante de su obra, es la búsqueda de las bases o condiciones que hagan posible aquel objetivo. Si, evidentemente, se trata de un *desiderátum*, de una nueva tierra de promisión a la que hay que con-

ducir a la Administración —y, por supuesto, a la municipal—, no es una cuestión en la que se haya dejado de insistir desde todos los ángulos —recuérdese el propio artículo 29 de la Ley de Procedimiento administrativo—; lo que ocurre es que, en este campo, el tópico ha sido manejado en muchas más ocasiones que los enfoques precisos para llegar a soluciones adecuadas.

Después de una breve introducción, cuyo punto de partida es que «en este compromiso de eficacia de la labor municipal, la actuación urbanística no resulta satisfactoria», se exponen las ideas generales con las que el autor quiere perfilar los términos —como los de urbanismo y fenómeno urbano, ordenación del territorio y Plan— que después va a manejar, pero verificando desde el principio un análisis crítico de la normativa urbanística actual, aludiendo de alguna manera a la reciente reforma de la Ley del Suelo y a las consecuencias derivadas de la aplicación o inaplicación de las Normas; en definitiva, a la realidad urbanística, que es el resultado de la actuación de los órganos que integran la Administración del Urbanismo moviéndose dentro de ese marco legal. Surge aquí, como tema clave, el de la in-

cardinación de las competencias urbanísticas en la esfera central o en la local. La doctrina ya se ha ocupado de su tratamiento y no sería difícil ponerse de acuerdo en que nos encontramos ante una de las denominadas competencias compartidas. Lo que ocurre es que tal vez la Ley se incline demasiado por la esfera central —el autor habla de estatalización— y ésta haya actuado con criterios de atracción, mientras que las áreas municipales, por varias causas —entre ellas la falta de medios, sobre todo económicos—, han elegido, en muchos casos, la pasividad.

No es extraño que en atención al objeto de estudio se preconice una «remozada Administración municipal capaz de asumir con eficacia la gestión urbanística que le corresponde». En este punto no dejan de ser interesantes los puntos de vista del autor. Si el fenómeno urbano no tiene un tratamiento adecuado en la Ley de Régimen local, no es menos cierto que la Ley del Suelo se aleja de los esquemas orgánicos tradicionales del Derecho local, creando para los supuestos teóricamente más complejos —caso de las grandes ciudades— una organización *ad hoc* que se integra en la Administración central. Se rechaza aquí la reforma sustancial por carecer de suficientes experiencias y estudios doctrinales para defender la «potenciación orgánica, financiera y de funcionamiento de los Ayuntamientos».

En apoyo de esta potenciación se analizan, brevemente, las organizaciones o pseudoorganizaciones en funcionamiento —urbanizaciones particulares, polígonos del INUR, áreas metropolitanas y gerencias municipales de urbanis-

mo— señalando los defectos e inconvenientes de cada una de ellas. En este camino hay que ponderar debidamente el esfuerzo que el autor hace al analizar cada uno de los órganos municipales: unipersonales y colegiados, políticos y profesionales, decisorios o de simple estudio y asesoramiento, asignando a cada uno su parte en las competencias y funciones urbanísticas, distinguiendo de alguna manera entre las áreas de ordenación y las de gestión. El intento es, desde luego, digno de elogio, sobre todo porque insiste en un punto ya reseñado por la doctrina como es el de configurar a la actividad urbanística con unas determinadas características que en alguna medida la separan del resto de las funciones municipales. Por esta razón se postula la creación de una nueva figura profesional al servicio de las Corporaciones locales a la que se denomina «Administrador municipal de urbanismo», órgano técnico pero que sirva de nexo entre los políticos y los técnicos y que «debe ser cubierto con las nacientes generaciones de técnicos urbanistas». A pesar de lo que acabamos de decir y sin quitar nada de lo dicho, creemos que el esquema únicamente sería útil para un determinado tipo de Municipios, precisamente aquellos en que aun existiendo problemas urbanísticos, éstos no tienen excesiva complejidad ni volumen. Tal vez el planteamiento se deba a la propia experiencia del autor. A nuestro juicio, las gerencias urbanísticas que el autor descalifica pueden tener perfecto encaje —e incluso me atrevería a decir que los resultados esperados de esta figura son imprescindibles en algunas estructuras urbanas—.

La segunda y última parte de la obra está dedicada a los principios del planeamiento y al proceso aprobatorio de los planes, todo ello desde la perspectiva municipal. Aunque posiblemente no todos los denominados principios deberían colocarse dentro de una misma categoría, lo cierto es que a lo largo de su exposición se van poniendo de relieve aspectos de la legalidad urbanística en su confrontación con la realidad que permiten al autor sentar algunas conclusiones válidas. El contenido de los planes, la participación de los administrados y sus representantes en el planeamiento, anteponiendo las decisiones políticas o las meras opciones técnicas, la reordenación de competencias, la absorción de las plusvalías generadas por el desarrollo urbano, son algunos de los temas que son comentados. Es posible que alguna otra faceta también debiera ser incluida, en función de esa eficacia que se preconiza. Por un lado, la conexión o interrelación de la acción pública con la iniciativa privada; por otro, la influencia de los procedimientos urbanísticos —en nuestra opinión, excesivamente lentos— en la consecución de los objetivos.

Por último, hay que decir que el estudio del proceso de aprobación de los planes constituye, aparte de las referencias teóricas y jurisprudenciales, un auténtico manual de práctica urbanística por el detalle y minuciosidad con que se analiza cada fase del proceso.

Sin duda, y esto nos agradaría, a cada uno de los lectores de este libro le brotará, junto a las sugerencias, una predisposición para la eficacia que con tanta insistencia se propugna. Esta postura puede

ser coincidente con un clima generalizado cuando está por articularse la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, y seguramente surgirán unos nuevos cuadros orgánicos más ajustados a los tiempos nuevos. No hay, por tanto, que perder la esperanza de conseguir una Administración local más potenciada y, por ello, más eficaz.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

CARRASCO BELINCHÓN (Julián): *Presencia y ausencia de la mujer en la Vida local española*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, 374 págs.

La Declaración de 1975 por las Naciones Unidas como «Año Internacional de la Mujer», con el fin de fomentar y acentuar la integración femenina en el esfuerzo global del desarrollo, ha provocado —nos dice el autor en el párrafo inicial del texto— una serie de reacciones y ha promovido un conjunto de acciones de un significado muy diverso que merecen todas especial atención y consideración.

Una de estas acciones, podemos afirmar por nuestra parte, es la obra que reseñamos, que constituye una magnífica aportación a la bibliografía patria sobre la temática, en la que son poco numerosos los textos nacionales. Ahora bien, en nuestra opinión el mérito principal no radica en la oportunidad de su aparición —que siempre es destacable—, sino en la profundidad y en el detenimiento con que se estudia e investiga la problemática objeto del análisis. Con los que

se pone una vez más de manifiesto la competencia y el rigor del autor, ya patentizado en sus obras anteriores, varias de las cuales tuvimos ocasión de glosar en estas mismas páginas.

En la obra comentada se expone el pensamiento de la mujer española que desempeña cargos políticos o ejerce profesionalmente en la Administración local. Pensamiento que se complementa, con objeto de que no fuese un enfoque unilateral —y, posiblemente, parcial— con el de hombres que igualmente actúan en ambos planos.

Los diecinueve capítulos en que se divide la obra se presentan agrupados en tres partes. La primera se centra en el plano político, recogiendo el pensamiento de mujeres —Alcaldes y Concejales— y de hombres —Alcaldes—, en orden al papel y desenvolvimiento de aquéllas en las Corporaciones municipales. Y así se exponen, en primer término, las dificultades que hallan en el ejercicio de sus respectivos cargos; en segundo lugar, las aptitudes que precisan para desempeñarlos, y, por último, las medidas que se deberían adoptar para promover la participación femenina en dichas Corporaciones. Después se formulan un conjunto de conclusiones tendentes a fomentar la referida participación, y finaliza con un estudio sociológico, muy completo, sobre el colectivo integrado por las mujeres y hombres que respondieron a las encuestas en las que se basa esta parte.

La parte segunda, fundada igualmente en encuestas, se dedica a las mujeres funcionarios, clasificándolas en cuatro grupos, por el nivel profesional: Jefes de Sección, Jefes

de Negociado. Oficiales y Auxiliares. Sus respuestas se sistematizan conforme a las funciones de la Dirección de Personal: incorporación a la Administración local, selección y formación, acogida y destino inicial, traslados, promoción, régimen económico, régimen disciplinario, relaciones humanas y relaciones públicas. Por último, se exponen una serie de sugerencias expuestas por las encuestadas que no encajan en las preguntas formuladas en los modelos de encuesta.

A lo largo de esta parte se contienen multitud de puntos de reflexión para cuantos ejercen puestos de mando —políticos o profesionales— en la Administración local. De tal forma, que se puede afirmar que de ellos podría partir la elaboración de un «Manual de relaciones humanas en el ámbito local», centrado en la idiosincrasia española, y no, como con frecuencia sucede, basado en patrones foráneos que no se acomodan a la realidad española.

La última parte comprende la exposición sintética del pensamiento sobre las características femeninas, de F. Chapuis, de R. Fauconier, de E. Korff, de A. Puigvert y de L. R. Bittel, cerrándose el capítulo con la formulación de la propia tesis del autor. En la que, con brevedad, pero con hondura, se sostiene que el futuro se presenta claramente prometedor para el protagonismo femenino, tanto en lo político como en lo funcional, por cuanto las características diferenciales femeninas no son un escollo, sino una plataforma de inmensas posibilidades de actuación.

Después se indica el pensamiento de los funcionarios en orden a estas posibilidades femeninas, y se

termina con la exposición ordenada de las conclusiones que se derivan del contenido de las respuestas comprendidas en las dos partes anteriores.

Como complemento figuran como apéndices los modelos de encuestas empleadas; el temario y conclusiones del Coloquio celebrado en el Instituto de Estudios de Administración Local en junio pasado y las normas de organización y funcionamiento del Gabinete de Estudios de los problemas de la mujer en la Vida local, creado recientemente en dicho Instituto.

Estimamos que esta obra, en la que se compendia el pensamiento de cerca de mil personas que viven la Administración local, es ya importante por ese simple hecho, al hacer posible que aquél sea conocido. Pero su trascendencia radica en la elaboración doctrinal que el autor realiza al glosar las respuestas. Glosa que constituye una aportación científica de gran altura, pues a lo largo de las páginas se ensambla el empirismo que representan aquéllas con los planteamientos lógico-técnicos del autor, fruto de su estudio e investigación a través de sus muchos años de ejercicio profesional y docente. De aquí el que podamos finalizar afirmando que en el texto reseñado se advierte conjuntamente la preocupación del investigador por la búsqueda de la verdad; del docente, por difundirla, y del directivo, por seguirla. En consecuencia, en su lectura se halla contestación a múltiples problemas que, a diario, se encuentran enfrentados los políticos y los funcionarios, cualquiera que sea su sexo.

J. M. E.

FARIÑA JAMARDO (José): *La parroquia rural en Galicia*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, 480 págs.

Cómo es esta comunidad social básica del campo gallego, llamado ahora parroquia y antes feligresía; cómo nació y se desenvolvió a través del tiempo; cuáles son sus principales características, es lo que nos interesa conocer y lo que pretendemos desentrañar a través del trabajo que sigue —anticipa el autor en la introducción— para poder contestar a la pregunta que nosotros mismos nos hicimos y que sabemos se han hecho igualmente otras muchas personas en relación con esta institución tan peculiar como sugestiva.

Durante cuatro largos años he trabajado —continúa— en *La parroquia rural en Galicia*. He visitado archivos nacionales, provinciales y parroquiales y bibliotecas especializadas; manejado censos, catastros, libros, escrituras y documentos manuscritos, y caminado por las «corridoiras» de las viejas parroquias gallegas para charlar con los pedáneos. Soy consciente de las muchas cosas que faltan en el trabajo realizado, cuya única virtud, si alguna tiene, será la de iniciar un camino, sugerir un conjunto de temas, para que los amantes de Galicia, del pasado y presente de su Administración local, puedan complementarlos y dar cima al gran estudio que nuestra parroquia rural se merece. Estudio que presenta indudables dificultades, singularmente en el proceso histórico de la institución, lleno de baches y lagunas, a veces difíciles y hasta imposibles de salvar.

Por otro lado —concluye—, tampoco era mi propósito hacer un estudio histórico detallado y completo de la parroquia rural gallega, sino determinar su origen y señalar los momentos más característicos de su evolución, o sea, determinar hasta qué punto ha influido el pasado en la situación y configuración actual de nuestras feligresías y señalar su presente como posible opción de futuro. El estudio realizado pretende abarcar los aspectos fundamentales de la parroquia rural gallega como institución característica y general en el antiguo reino de Galicia. Por mi formación en Derecho local, es posible que haya puesto un énfasis especial en los aspectos administrativos de la parroquia, en su condición de ente local de hecho. Pero a esta circunstancia está ligada su pervivencia como grupo social diferenciado. Y de aquí su importancia.

De entrada, se puede anticipar la calidad científica de la obra reseñada, con mención al hecho de que se trata de la tesis presentada por el autor para la colación del título de Doctor en Derecho, que obtuvo en el examen de Grado realizado en la Universidad Complutense, la calificación de sobresaliente *cum laude*.

El texto se presenta dividido en tres grandes partes, precedidas de una introducción, y complementadas por unas conclusiones y una amplia relación bibliográfica consultada y utilizada en la elaboración de la tesis.

La parte primera, «Origen histórico de la parroquia», examina en primer término la parroquia ecle-

siástica en general, y en segundo lugar la parroquia rural gallega.

Con respecto a aquélla, se comienza con el análisis de la terminología, del concepto y del origen de la parroquia rural en el mundo en general, y en España en particular, como base de partida del estudio. El asentamiento de las parroquias primitivas; las iglesias, privadas o propias; los patronatos y el beneficio, son aspectos individualizados a los que se les presta una especial atención.

En cuanto a la parroquia rural gallega, se examina en primer término la relación castro-parroquia que se considera esencial; en segundo lugar, el nacimiento de la feligresía, o sea, de la parroquia cristiana en Galicia; en tercer término, la «Parochiale» de Teodomiro, que estructuraba ya territorialmente a una institución que había de incardinarse en la organización y en la vida misma —social y religiosa— del pueblo gallego; en cuarto lugar, la *Divisio Wambae*, que confirma las diócesis gallegas que, con más o menos territorio, podemos considerar como establecidas con seguridad desde la segunda mitad del siglo VI, sin que posteriormente hayan sufrido variación apreciable; en quinto término, los testamentos del obispo lucense Odoario, que nos dan una situación de hecho, en el orden parroquial, en los tiempos iniciales de la Reconquista, cuando los musulmanes abandonan Galicia y su territorio vuelve a ser repoblado por los cristianos; en sexto lugar, la fundación de iglesias al ser reconquistados los territorios y reconstruidas las «villas» como unidades económicas y agrícolas, y, finalmente, la evolución villa-feligresía en los docu-

mentos, que pone de relieve cómo la parroquia rural representa en determinados casos un aglutinante para las aldeas o lugares dispersos y se convierte así en el primer centro social de concentración de la población en el campo gallego, circunstancia que no ha sido debidamente valorada en orden a la regulación del régimen local en la región, mayormente si tenemos en cuenta que esta unidad de agrupación ha surgido de una forma natural y espontánea, como una consecuencia lógica de las formas sociales impuestas por un *habitat* disperso.

La parte segunda, «Características de la parroquia rural gallega y su evolución», comprende el estudio de la misma, primeramente como unidad religiosa, y, después, como unidad socio-económica y administrativa.

En el primer aspecto se contemplan cuestiones tan interesantes como las siguientes: los libros parroquiales, y así se afirma que en muchas parroquias gallegas se conservan, además de los libros de bautizados, casados y fallecidos, los libros de cuentas de fábrica, los de visitas y los de cofradías. En algunas se encuentra también el libro de veredas, implantado en el segundo decenio del XIX y destinado a copiar «las circulares, mandatos y órdenes que se recibían en la parroquia», pero cuya vigencia duró pocos años.

Se reseñan en especial los libros de visitas y de fábrica —documento económico-contable de la iglesia parroquial y de sus dependencias—. Se describe la figura de los mayordomos-fabriqueros, que eran los administradores y que tenían, además, las funciones de representa-

ción, vigilancia y denuncia. Se contemplan las relaciones e incidencias entre la comunidad parroquial y la fábrica. Se examinan las cofradías que se establecen en las parroquias con objeto de honrar al Santísimo Sacramento, a la Virgen, a los fieles difuntos o a algún santo determinado.

A continuación se estudian los cementerios como sujeto y objeto de preocupaciones y mandatos de los visitadores y a su reflejo en los libros correspondientes. Igualmente, se examinan los diversos aspectos que presentan el patronato y el beneficio en las parroquias rurales gallegas, para lograr un mejor conocimiento de la institución como entidad eclesiástico-social dentro del territorio regional.

La problemática de los «diezmos» se estudia poniendo de relieve cómo la obligación de su pago signó la vida parroquial durante muchos siglos, siendo los diezmos uno de los alicientes que impulsaron a la fundación de las iglesias y la causa de infinitas controversias monacales y laicales, por la importancia económica que los mismos tenían y lo que el derecho al cobro de los diezmos representaba. El patrimonio de la iglesia, que está integrado por todos los bienes de la misma, se examina acto seguido, distinguiendo en éstos: el edificio, los diestros —los bienes con que se dotaba a la iglesia al fundarla—, los propios del culto, los de carácter profano —muebles, inmuebles, censos, ganado y rentas—, ermitas, cementerios, otras iglesias e, incluso, monasterios.

Por último, se ocupa de la relación eclesiástico-social, destacando cómo durante los siglos XVI al XIX

se puede determinar la gran vinculación que en lo religioso tenía el hombre del campo con su parroquia y cómo ésta rebasaba el ámbito que podemos calificar de eclesiástico, para influir en la vida de relación e, incluso, en la vida privada de sus feligreses o parroquianos. Se resalta lo trascendente que era la rectoría del párroco en la comunidad de feligreses. Y se advierte, finalmente, la necesidad de una reforma eclesiástica de la parroquia gallega para ponerla al día con las exigencias de la hora presente.

En el aspecto de la parroquia como unidad socio-económica y administrativa, se comienza reseñando las principales prácticas parroquiales de carácter comunitario: trabajos y aprovechamientos en común, ayudas benéficas, extinción de animales dañinos y servicios comunitarios, y la configuración de la parroquia como entidad sociológica: los hechos sociales diferenciados, la unidad parroquial, las sociedades parroquiales agrario-mutualistas en Galicia y en la emigración y aspectos socio-religiosos.

A continuación se estudia un tema tan interesante como es el de los montes vecinales y la parroquia, por cuanto su especialidad, su propia existencia, son una consecuencia directa de la existencia misma de la parroquia rural, de su condición esencial de grupo social característico y diferenciado. La persistencia de la Administración en no reconocer el carácter de entidad jurídica a estos grupos sociales ha sido la causa principal de los problemas que los montes gallegos han creado y seguirán creando.

Más tarde se contemplan cuatro

cuestiones también trascendentes y específicas, como son el del papel de la parroquia en el reclutamiento militar, los aspectos fiscales, la importancia de la demarcación territorial de las parroquias y la relación parroquia y Municipio que tuvo un escaso arraigo.

Acto seguido se examina la situación al constituirse los nuevos Ayuntamientos en 1836, y así se afirma que éstos nacieron de la simple agrupación de parroquias y quedando las mismas, en un principio, plenamente representadas en ellos, al igual que anteriormente lo habían estado en los no muchos «concejos» existentes. La organización parroquial en el medio rural no sólo sirve de soporte y base en la nueva organización, sino que llega y cubre la etapa de transición entre los dos sistemas.

Por último, se advierte cómo el término de la feligresía rural gallega como unidad territorial perfectamente definida y delimitada, sigue teniendo vigencia real al ser el punto de referencia; se destaca el papel que han desempeñado los mayordomos-pedáneos, en especial en el Catastro de Ensenada; se reseñan diversos aspectos de acción parroquial unitaria y se llama la atención sobre la permanencia a través del tiempo del número de parroquias.

La parte tercera, «Actualidad de la parroquia rural como Entidad local», distingue en el Derecho municipal comparado: en los países extranjeros —Francia, Suecia, Bélgica, Andorra, Suiza, Hispanoamérica, Islandia, Inglaterra, Dinamarca y Portugal—; en las regiones limítrofes —Asturias y León— y en la legislación española de régimen local; en la doctrina y en la reali-

dad gallega; en la formación de censos de población y otros documentos oficiales; en los diccionarios; en el proyecto de Estatuto de 1932 y en los escritores de la región; en otros tratadistas y especialistas; en ponencias y estudios, y en la prensa diaria.

Finalmente, en las conclusiones se afirma que el estudio efectuado permite sostener que la parroquia rural gallega es una unidad histórica, territorial, económica, fiscal, religiosa, social y administrativa.

Por nuestra parte sólo queda afirmar que nos encontramos ante una obra en la que, una vez más, se pone de manifiesto el rigor científico del autor ensamblado con su conocimiento de la realidad y con su capacidad para realizar la obra bien hecha. A lo largo y a lo ancho del texto se patentiza su preparación y se testimonia su vocación, que lo convierten en uno de los preclaros hombres de la Administración local que, con sencillez, pero con profundidad, hacen de su vida un magisterio fecundo acreedor al público reconocimiento. Su obra es una prueba más de que en la Administración local no sólo existen numerosos funcionarios ejemplares en su ejercicio profesional, sino que también los hay, y en amplio número, que tienen una categoría investigadora de altura surgida del paciente estudio simultaneado con la acción diaria del desempeño del servicio público.

En definitiva, el autor con su obra enorgullece a cuantos somos sus compañeros, pues su esfuerzo no sólo le honra a él, sino que nos honra a todos corporativamente.

J. C. B.

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: *La sesión municipal*. Madrid, Editorial Abella, 256 págs. «Colección Monografías», núm. 1.

Con esta publicación inicia «El Consultor» una colección de monografías que, como todas sus publicaciones, son eminentemente prácticas y están pensadas en el funcionario que, en su quehacer cotidiano, tiene que resolver continuamente dudas jurídicas sin más ayuda que sus conocimientos y su criterio personal.

En primer lugar deseamos elogiar la decisión de «El Consultor» de iniciar una colección tan útil como difícil, pero que la veteranía de ciento veintitrés años al servicio de las Corporaciones locales sabría darle cauce y contenido.

En segundo lugar, es un acierto la elección del tema con el que comienza la colección, no solamente por las razones objetivas expuestas en la introducción, sino, además, porque en la actual coyuntura política el régimen de las sesiones municipales adquiere especial relieve y, por tanto, el libro resulta muy oportuno.

El texto ha sido preparado por la redacción de «El Consultor de los Ayuntamientos», con la especial colaboración de Francisco Chorot Nogales.

Consta de una introducción, especialmente dedicada a las clases de sesiones, y tres partes para estudiar separadamente la preparación, celebración y ejecución de la sesión. Se completa con un apéndice legislativo. Un detallado índice sistemático facilita la búsqueda del problema, cuya solución se desea consultar.

En la exposición del tema se ha utilizado la amplia experiencia de «El Consultor» a través del Consultorio, recogándose numerosas preguntas y contestaciones, así como sentencias del Tribunal Supremo, por lo que se resalta el interés de la problemática planteada. Pero esta casuística no es el núcleo central, pues se recoge como remate de una previa exposición sistemática, por lo que se aprecia una eficaz armonización entre planteamientos generales y casos concretos.

Con lo dicho y resaltar que en el libro se aprecia el buen criterio que era de esperar, nos parece no es necesario añadir nada más, ya que el libro está dirigido a los funcionarios locales, aunque los estudios encontrarán también una cantera excelente para sus consideraciones doctrinales.

RAFAEL BARRIL DOSSET

ESCRIBANO COLLADO (Pedro): *Las vías urbanas*. Madrid, Editorial Montecorvo, 1973, 555 págs.

En la extensa monografía sobre las vías urbanas recoge el autor, en las dos partes en que divide su trabajo, la extensa problemática que presenta el régimen jurídico de la vialidad urbana, así como el régimen de utilización y aprovechamiento de las vías en cuanto bienes afectados al uso público.

En los cuatro primeros capítulos que componen la primera parte del trabajo se examinan los problemas que plantea la delimitación de las vías urbanas, que son dos fundamentalmente: formular una serie

de criterios en base a los cuales se pueda definir el concepto de vía urbana, a la vez que lograr distinguirla de aquellas otras vías que gozan de una afectación distinta. El autor considera la vía urbana como aquella vía de comunicación que está destinada específicamente a servir de comunicación en el interior de las ciudades. Delimitada la vía, en base a un predominante interés municipal, se plantea un problema de orden competencial, ya que la ciudad constituye el marco geográfico donde concurren las competencias que los entes públicos tienen encomendadas en materia de comunicación.

Delimitada la figura de la vía urbana y estudiado detenidamente por el autor el tema de las competencias Estado-Municipio en lo que afecta a estas vías, en orden a la ordenación urbanística de las zonas afectadas por las travesías, el autor pasa a estudiar el tema de las vías públicas urbanas como bienes de dominio público. Después de estudiar las características que definen a estas vías como bienes de dominio público, el autor considera que el conjunto de reglas exorbitantes que protegen los bienes de dominio público están dirigidas a proteger la titularidad administrativa directamente.

De extraordinario interés es el capítulo III de esta primera parte, dedicado al examen de las vías urbanas privadas. El urbanismo presenta una de las facetas más interesantes de la penetración del interés público en la propiedad privada, hasta tal punto que, frente al contenido predeterminado de intereses de épocas anteriores, hoy, en lo tocante al interés público que la propiedad representa, sufre un

constante proceso de determinación. En este sentido, hasta épocas muy recientes no se ha vinculado a los viales de titularidad privada a una observancia rigurosa de las normas de urbanización señaladas en los Planes de urbanismo para las de propiedad municipal, hecho que ha sido subsanado a partir de la Ley del Suelo, mediante la formulación del régimen de destino de los predios.

El autor considera que aun cuando el vial presente todos los requisitos que el Plan determina, el régimen a que se encuentra sometido es el de la propiedad civil, que no estima adecuado, por considerar que toda vía reconocida por el Plan de Ordenación ha de ser una vía afectada al uso público, extremo que estudia detenidamente en su trabajo.

La segunda parte de la monografía estudia el régimen jurídico de las utilidades de las vías públicas urbanas, que puede dividirse en dos grandes apartados: uno, sobre el régimen de las llamadas utilidades comunes, que constituyen la afectación pública de la vía, y otro, sobre el régimen de las utilidades no colectivas.

El primer grupo de utilización constituye lo que podríamos denominar, según el autor, el régimen de aprovechamiento general de las vías urbanas, que comprende tres tipos de uso: la circulación, el estacionamiento y los derechos de los colindantes. Tres extensos capítulos de esta parte son dedicados al estudio detallado del régimen jurídico de los conceptos antes mencionados. La superación de la naturaleza controvertida de cada uno de estos tres usos se ha llevado a cabo partiendo del carácter

colectivo de todos ellos, sin perjuicio de reconocer que por sus características pueda el estacionamiento considerarse como un uso privativo, aunque la legitimación y capacidad para beneficiarse de él no coincida con la peculiar y propia de este tipo de uso. La circulación garantiza al particular el derecho de desplazarse por la vía, si bien la Administración goza de amplias facultades para determinar el medio de desplazamiento. El derecho de los colindantes ha dejado de ser la de un usuario privilegiado de la vía, a la que dan frente las edificaciones, para pasar a ser un usuario común en relación con el acceso, las vistas y los desagües, como aprovechamientos institucionales de la vía pública.

En el último capítulo el autor aborda el estudio de las utilidades no comunes de las vías urbanas por los Servicios públicos, ya que, aunque se trata de aprovechamientos no colectivos, el interés público está presente en ellos de una manera muy cualificada, haciendo normal el uso de la vía en esa forma. Especialmente estudia el autor el régimen jurídico y económico de las paradas autorizadas.

La monografía, que fue tesis doctoral del autor, está prologada por el Profesor Clavero Arévalo, y en una magnífica presentación recoge, al comienzo, las abreviaturas empleadas, y, al final, el índice general de la obra. A nuestro juicio se trata de un libro de gran interés para los estudiosos y profesionales de la Administración local española por las aportaciones que la obra hace, así como por lo exhaustiva de la misma, tanto en el campo doctrinal como legal y jurisprudencial, que consideramos de gran in-

terés para una mejor comprensión del concepto y régimen jurídico de las vías urbanas.

FRANCISCO LOBATO BRIME

FORNÉS (Juan): *La noción de «status» en Derecho canónico*. Eunsa-Ediciones Universidad de Navarra, 1975.

La doctrina del Concilio Vaticano II ha planteado la conveniencia de revisar la noción canónica de «estado» que ha venido sirviendo para expresar, no la distinción de funciones, sino la desigualdad en la condición de las personas. El Profesor Fornés —que explica Derecho canónico en la Universidad de Navarra—, acomete en este libro la labor de buscar una solución satisfactoria a las dudas que sobre la utilidad del concepto «estado» pueden plantearse actualmente, prestando así un gran servicio a los estudiosos del ordenamiento jurídico al ayudarles a captar el concepto de «estado» de tan profunda raigambre como de escasa precisión técnica. Es esta monografía del Profesor Fornés, como nos advierte don Javier Hervada en el prólogo del libro, una aportación —original por su temática— dentro del conjunto de estudios —notable ya por su calidad y su cantidad— que sobre «el fiel» se han realizado en el seno del Instituto Martín de Azpilicueta, siempre bajo el impulso de su Director, el Profesor Pedro Lombardía.

Parte Fornés de los conceptos elaborados por los juristas romanos en el intento de sentar las bases de la ciencia jurídico-canónica, a la cual no se llega, en realidad,

hasta que Graciano lleva a cabo, en el siglo XII, su famosa «Concordia de los cánones discordantes», y pasa, seguidamente, a precisar la noción de *status* explicando su conexión con la *capitis deminutio*, para llegar a la conclusión de que *status* hace referencia directa e inmediata a la posición de la persona en el conjunto social y, como consecuencia, al complejo de derechos y deberes, derivado, precisamente, de tal posición. Se preocupa también de esclarecer que *status* no tiene nada que ver con estamento social (*ordo*), es decir, grupo de personas que forman un organismo institucionalizado para la atención de las funciones públicas o de la burocracia, o bien bajo el matiz de clase social privilegiada y, por tanto, categoría perteneciente a lo que llamaríamos Derecho constitucional, Derecho político o, más bien, Derecho administrativo.

Partiendo de los anteriores antecedentes, el Profesor Fornés nos introduce en la noción de *status* en el Derecho canónico y después de aludir a la doctrina común: el *status* como principio diversificador de los fieles cristianos, desarrolla la doctrina prevaleciente hasta el Decreto de Graciano y la organización de la sociedad eclesiástica y situación en ella de las personas, distinguiendo tres etapas, a través de las cuales pasamos del siglo I al siglo XI. La noción evoluciona en la doctrina de los siglos XII-XVIII, y Fornés estudia lúcidamente el Decreto de Graciano y los decretistas, la doctrina de Santo Tomás de Aquino, de Egidio Romano y Juan de Torquemada y de Suárez para demostrarnos que, después de estas meritísimas elaboraciones, sigue sin aparecer, sin embargo, un

concepto técnico-jurídico de *status*, si bien se va llegando a construir un concepto filosófico-teológico del mismo.

Particular interés reviste el estudio de los perfiles del concepto en los autores decimonónicos, distinguiéndose en el «estado» una doble significación: el de grupo social o estamento y el de estatuto personal —conjunto de derechos y deberes—, que corresponde a cada uno de los miembros de los distintos estamentos. Tampoco la noción que se puede entresacar de las disposiciones del Codex es unitaria, ni rigurosa, y si bien el término *status* es utilizado con frecuencia, su significación no es homogénea. Después de hacerlo notar así, Fornés hace una valoración en conjunto de los resultados obtenidos y expone los distintos conceptos de *status*: Como clase social jurídicamente diferenciada, como condición jurídica personal y actual, como situación estable de búsqueda de la perfección evangélica y como concepto equivalente a organización, régimen u ordenamiento, y deduce como noción predominante que el *status* es una clase socio-jurídica diferenciada, compuesta por unas personas cuyos derechos, capacidades, obligaciones, etc., quedan determinados precisamente a raíz y como consecuencia de su integración en el grupo social. A esta configuración estamental de la comunidad eclesial han confluído influencias de tipo histórico-social, de tipo teológico y de tipo jurídico-civil.

En contraste con esta visión estamental, el Concilio Vaticano II ha puesto de relieve la igualdad fundamental de todos los fieles como consecuencia del sacramento

del Bautismo, el principio de diversidad radicado en el sacramento del Orden, mediante la existencia de diversos ministerios. Finalmente, aunque la noción de *status* utilizada por el Derecho civil sería, en principio, adecuada para englobar también en el ordenamiento canónico aquellas situaciones estables determinativas y modificativas de la capacidad —edad, domicilio, parentesco—, sin embargo, estimamos preferible calificar estas circunstancias bajo el concepto de condición jurídica, ya que la utilización del término —y del concepto— de *status* puede inducir a confusión. En efecto, si en el ámbito del Derecho de la persona se debe partir de la base de la igualdad fundamental o radical; y si la utilización del término y de la noción de *status* conduce en la mentalidad canónica habitual a pensar en la desigualdad constitucional en la condición de fiel, parece, en consecuencia, preferible conceptuar las diferencias actuales de capacidad como condición jurídica.

J. L. DE SIMÓN TOBALINA

LLISET BORRELL (Francisco): *La actividad urbanística de los particulares*. Madrid, Editorial Montecorvo, 1975, 361 págs.

El autor, Secretario de primera categoría de Administración local, con una brillante actuación en un Municipio eminentemente turístico y próximo a una gran ciudad donde, sin duda, el tema del urbanismo ocupa un lugar primordial, nos hace en su monografía un minucioso estudio doctrinal y práctico sobre la actividad urbanística de los

particulares. Divide la obra en dos partes: La primera versa sobre la colaboración de los particulares con la Administración pública, tomando como base el actual Estado social de Derecho, que es más propicio a la idea de colaboración que el Estado liberal, cuya misma esencia es incompatible con aquella idea.

Después de unas consideraciones preliminares, el autor se plantea el tema del contenido de la investigación que realiza en esta extensa monografía y que contrae a los siguientes extremos: teoría de las funciones administrativas vicarias, entendiendo por vicario administrativo al administrado cualificado, por lo general una persona jurídico-privada, que está llamado a desempeñar un importante papel en el campo del Derecho administrativo como sujeto ejecutor de la actividad administrativa, y la actividad de los particulares, como función vicaria, en las diferentes fases del proceso urbanístico que integran la segunda parte de este estudio.

La segunda parte de la obra analiza, en primer lugar, la colaboración de los particulares en el planeamiento. Un particular sólo es vicario administrativo en la medida en que actúa de algún modo la prerrogativa administrativa. Si los sujetos privados participan en alguna forma de la prerrogativa administrativa es porque, por vía general o singular, se les ha transferido el ejercicio de funciones que originariamente corresponden como propias a la Administración pública.

La plena satisfacción de las necesidades crecientes de urbanización de la vida humana demanda la

adhesión, la colaboración y la participación de los particulares con la Administración urbanística, tanto estatal como local. La insuficiencia o inadaptación de las estructuras administrativas actuales y el predominio de la Administración gestora y empresarial sobre la Administración de autoridad, imponen tanto una colaboración de los poderes económicos como una colaboración de ciudadanos interesados, es decir, de propietarios que se incorporan a dichas estructuras para hacer realidad la obra urbanizadora. Estas modalidades colaboradoras por vía de penetración en la gestión urbanística implican el ejercicio de una función administrativa y no deben confundirse con la colaboración por vía de actividad paralela, que se realiza por medio de una actividad privada de interés público.

Para el autor, la actividad urbanística es una función pública desde las primeras grandes leyes urbanísticas, sin que el respeto a la propiedad privada, que caracteriza las ordenaciones vigentes e históricas, sea suficiente para desconocer este principio básico del Derecho urbanístico. La consecuencia fundamental de este principio es que toda actuación de los particulares ejercida, aunque en nombre propio, por cuenta de la Administración pública, en la que radica la competencia urbanística, es una función administrativa vicaria.

La formación de los Planes de urbanismo sólo puede encomendarse a particulares mediante el acto administrativo denominado históricamente concesión de estudios, salvo el supuesto reciente del urbanismo concertado.

Por otra parte, la actuación ad-

ministrativa vicaria en el ejercicio de la indudable gestión pública de la ejecución de los Planes de urbanismo se polariza a través de la figura del concesionario o de los propietarios de los terrenos urbanizables. Como otras modalidades de ejecución por particulares de la obra urbanizadora estudia el autor las empresas de economía mixta y el urbanismo concertado. La empresa mixta constituye la tercera de las técnicas de transferencia de la función de ejecución de la obra urbanizadora a favor de particulares, con plena autonomía respecto de las demás. El urbanismo concertado hace posible el emprender por parte de los particulares actuaciones urbanísticas extraordinarias hasta ahora reservadas a la gestión directa de la Administración.

Finaliza el autor examinando la colaboración de los particulares en la fiscalización urbanística. Aunque se haga difícil hablar de una vigilancia y control de la actividad urbanística llevada a cabo por los particulares como función administrativa vicaria, el Derecho positivo admite su existencia. El urbanismo es una función administrativa en cualquiera de sus modalidades —planeamiento, ejecución y control—, por lo que es indudable que podrá existir un control administrativo de la actividad urbanística, sobre todo teniendo en cuenta el principio de la decisión previa a que responde nuestro sistema de justicia administrativa, pero ello no es un obstáculo para que, aparte del control judicial, se pueda hablar también de un control social, a cuya necesidad responde el control legislativo.

Estimamos que estas prerrogativas exorbitantes de que goza el vi-

cario administrativo y el carácter de función pública del urbanismo diluye aún más la separación entre el Derecho público y el privado y quiebra los tradicionales conceptos en que se ha basado el Derecho administrativo, así como los principios mantenidos por la doctrina administrativa, principalmente de origen francés. De cualquiera de las formas nos encontramos ante una obra exhaustiva, innovadora y de máximo interés para el estudio de un tema tan importante como es la ordenación urbanística del territorio nacional. Unas amplias conclusiones y un índice al comienzo de la obra completan este manual.

FRANCISCO LOBATO BRIME

PANIZO ORALLO (Santiago): *Persona jurídica y ficción*. Eunsa-Ediciones Universidad de Navarra, 1975, 472 págs.

El Derecho canónico ha coadyuvado en parte importante a la formación de los conceptos generales del Derecho. Esta aportación se revela, entre otros muchos aspectos, en la construcción teórica de la persona jurídica. Sabido es que una de las doctrinas clásicas que se han elaborado sobre el concepto de persona jurídica es la que considera ésta como una ficción, es decir, como una persona *ficta* o *repraesentata*. Gierke ha tratado de conectar esta teoría al modo moderno de Savigni con la ciencia canónica medieval y, en ella, con el pensamiento del ilustre jurista Sinibaldo de Fieschi (que llegó a ser Papa Inocencio IV), a quien considera, por tanto, como crea-

dor de dicha teoría. Panizo Orallo, sacerdote y jurista, profesor de Derecho canónico en Seminarios y en la Facultad de Derecho de San Sebastián, somete a seria revisión esa creencia y afirma que la expresión persona ficta no se encuentra siquiera en Sinibaldo de Fieschi y tampoco el concepto, si bien pueden encontrarse en su obra palabras como *figitur*, que pueden hacer pensar en una orientación ideológica similar. Admite, sin embargo, el autor de este libro que en la idea de Sinibaldo de Fieschi sobre la persona jurídica entra el elemento ficción, recurso jurídico procedente del Derecho romano, que Sinibaldo conoce y utiliza con justeza; como entra también un elemento de entendimiento y una actuación del ordenamiento jurídico. Pero en todo momento, en la doctrina de Sinibaldo, aparece la relación directa de la personalidad con un elemento material del que, prácticamente, nunca se prescinde, salvo en contadísimos casos y dentro de la peculiaridad institucional a la que Sinibaldo se abre por exigencias de los principios fundacionales de la Iglesia y de la tendencia dinámica de la misma.

Como dice don José Maldonado en su enjundioso prólogo, «el núcleo básico de este libro está constituido por las abundantes páginas centrales en las que su autor va descubriendo el pensamiento de Sinibaldo sobre la persona jurídica que muestra, situado entre las categorías de su época concreta, el siglo XIII, tan interesante y decisivo para toda la construcción clásica del Derecho canónico, en la cual fue tan preponderante la labor de la canonística científica y universitaria. Todos los aspectos de la teo-

ría de la persona jurídica, sus tipos, sus fines, su naturaleza, sus problemas penales, dentro del campo canónico y en conexión con los elementos romanistas, va a desembocar allí en la fijación de la parte real que, en la teoría de Sinibaldo, eje y fundamento de toda la exposición, tiene la explicación de la ficción.

Es admirable la concienzuda preparación bibliográfica del profesor Panizo, que llega a la consulta profunda, crítica y esclarecedora de las fuentes directas y digna de elogio la detenida información que nos ofrece, sobre todo, el conjunto exuberante y orientador de la obra clásica del gran canonista que fue Sinibaldo como jurista y como soberano Pontífice de la Iglesia católica.

J. L. DE S. T.

FRIEND (J. K.) y POWER (J. M.): *Public Planning: The inter-corporate Dimension* (La planificación pública: Su aspecto social). London, Ed. Tavistok Publications, 1974, 534 págs.

Por los miembros del Instituto inglés Tavistok, de Relaciones Sociales para el Desarrollo (I. O. R.), J. K. Friend y J. M. Power, se ha publicado con relativa proximidad en Inglaterra, y llegado recientemente a nuestro país, el libro indicado: *La planificación pública: Su aspecto social*, en nuestra traducción.

La planificación del desarrollo es tema de candente interés y actualidad de la doctrina administrativa, nacional y extranjera.

Pero no es, precisamente, bajo el

estricto matiz humano o sociológico, el que más bibliografía produce en este abundante tratamiento actual del tema, mucho menos en la más concreta doctrina española que se viene preocupando, también, del mismo.

Los profesores del Instituto Tavistok J. K. Friend y J. M. Power dividen su obra en una introducción o prólogo y las tres partes de: I, «Orígenes» (de la planificación pública); II, «Contenido», y III, «Futuro o posibilidades».

A su vez, la primera parte está subdividida en los cinco capítulos o apartados de: «Una parcela de la policía», «Intento de definición», «Aspecto regional», «Agrupamiento orgánico» y «Organización local». La parte segunda lo está en los siete apartados de: «Desarrollo o desenvolvimiento de la planificación», «Carreteras», «Vivienda», «Industria», «Desarrollo en la Administración central», «Renovación del medio ambiente» y «Otras prestaciones a la comunidad». Y la tercera parte la subdividen, asimismo, los autores en los seis apartados de: «Generalidades», «Cambios en el fenómeno regional», «Reestructuración por cambios locales», «Cambios en las estructuras fundamentales», «Consideraciones» y «Valoración».

Dicen los autores en su introducción que pretenden estudiar en la obra el origen o precedentes y desenvolvimiento de la planificación pública en Inglaterra y países de habla sajona desde el aspecto humanístico o social.

Sin desdeñar, efectivamente, este aspecto o matiz sociológico de la planificación pública que está, indudablemente, insito en todo el contexto del libro, sin embargo, es

hecho más real que lo que han llevado a cabo los autores con esta publicación es una exposición completa, hasta la fecha de la publicación del libro, del total proceso de la planificación pública en la Gran Bretaña.

Iniciada ésta así, para los autores, con la creación por Neil Jessop en 1963 del referido Instituto Tavistok, de Relaciones Sociales para el Desarrollo, de la enumeración de la temática hecha como contenido del libro, ya claramente se desprende que sus autores nos van dando en el mismo amplias referencias de las múltiples facetas, datos históricos, hechos realizados, organismos intervinientes y proyectos a considerar de la planificación pública de su país, y ello tanto en la consideración de la Administración central como desde la regional y local.

Dentro de este general contenido hemos de destacar cinco hechos o datos a modo de resumen del mismo: a) la creación de numerosos *Committees* como organismos que generalmente la Administración central crea para el estudio y ejecución de los proyectos de la planificación territorial; b) la gran coordinación existente entre diversos organismos ministeriales y de éstos con los locales para esa misma labor; c) en el orden de la planificación local urbanística y arquitectónica la creación del sistema A. I. D. A. (De análisis y relación de áreas interconexas) y que es origen, v. gr., de los importantes planes geográficos locales *The Development Areas y Patterns of Growth Report*, de 1967, y del Plan industrial Morgan, de 1971; d) en el orden del planeamiento regional, la *Town and Country Planning-Lo-*

cal Planung Authorities, de 1967, y el *West Midlands Plan*, de 1968, verdaderos primeros creadores de la planificación regional inglesa y causa la primera, v. gr., de los trascendentales posteriores planes de desarrollo del Gran Birmingham y de la creación, en 1969, del complejo organismo *Droitwich Development Commitee* para el desarrollo, hasta el año 1979, de esta región inglesa, que los autores consideran al menor detalle, y e), en el más concreto aspecto u orden local, pero referido al más amplio de su total ordenación, la creación, en 1966, de la Real Comisión Redcliffe-Maud, que fue el origen y causa de la trascendental reforma y reestructuración del régimen y gobierno local inglés, local y regional, realizado por la vigente *Act Local* de 1974.

Al lado de ese general contenido expuesto de la planificación británica, la inclusión en la obra de 87 mapas y gráficos de distintas ciudades y zonas afectadas por la planificación, de los organismos que la han realizado o proyectan su realización, de los datos obtenidos después de las agrupaciones realizadas y de una bastante detallada bibliografía de los autores de habla sajona que se preocupan de este hecho de la planificación pública territorial, completan el texto de la obra de los profesores del Instituto I. O. R. citados, que, hemos de repetir, es un verdadero tratado al día del total complejo fenómeno de la planificación pública realizada hasta el momento en Gran Bretaña.

E. CASADO IGLESIAS