



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

CORELLA MONEDERO (José-Mario) y otros: *Protección del medio ambiente*. Seminario de Estudios para Presidentes de Diputaciones Provinciales, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 199 págs.

La celebración del Seminario, cuyos trabajos aparecen recogidos en esta obra, tuvo su origen en la programación de actividades del Centro de Relaciones Interprovinciales del Instituto de Estudios de Administración Local, bajo cuyos auspicios corrió la organización del mismo en colaboración con la Diputación Provincial de León.

Los temas tratados, que fueron expuestos en León durante los días 21 y 22 de octubre de 1976, recogen en su conjunto el sentir y la preocupación general de las Corporaciones provinciales respecto a la situación del medio ambiente, que constituye, sin duda alguna, uno de los problemas más necesitados de urgente solución.

El primer trabajo recogido es el de Corella Monedero sobre

«Competencia de las Diputaciones provinciales en la defensa del medio ambiente».

Para el autor, cualquier acción administrativa de protección o defensa no debe perder de vista el enfoque global desde el que ha de contemplarse el medio ambiente, y mucho menos puede olvidarse esa perspectiva integral cuando se trata de poner en marcha acciones de desarrollo. Y, sin duda, todas las acciones hay que referirlas a un ámbito espacial determinado, que será más o menos amplio según la incidencia previsible de la acción concreta que se adopte. Entonces las acciones de defensa del entorno deberán incluirse en una programación de la actividad global que se ejercite en ese determinado ámbito espacial al que afectan, así como también deberán programarse todas las acciones de desarrollo urbano y de desarrollo económico para, en todo caso, conocer su incidencia en el medio. De esta forma, urbanismo, desarrollo y protección ambiental son, o deben ser, aspectos de un mismo problema: el problema del mejoramiento de las

condiciones de vida de la comunidad humana.

En un segundo epígrafe se examinan las acciones administrativas en la defensa del medio ambiente, para pasar posteriormente en la tercera parte del trabajo a analizar la acción administrativa provincial en la defensa del medio ambiente. Partiendo de una división de las actividades de la Administración pública, en actividades de prestación y actividades de limitación, las Diputaciones provinciales, en cuanto se refiere a la defensa del medio ambiente en su circunscripción territorial, pueden actuar en las dos vertientes. Incluso podría hablarse de una tercera forma de actividad, la de coordinación, que, según la perspectiva desde la que se contemple, se encuadraría en uno u otro tipo de las antes indicadas, pero que el autor, a efectos de exposición del trabajo, considera oportuno independizar.

En epígrafes sucesivos examina la ordenación del territorio como racionalización ambiental y los aspectos concretos de la degradación del medio ambiente: polución de las aguas, contaminación atmosférica, degradación de los suelos y otros tipos de degradación, para concluir que las Diputaciones provinciales están habilitadas legalmente para llevar a cabo una acción efectiva en la defensa del medio ambiente en el territorio al que extienden su jurisdicción. Las Diputaciones provinciales tienen una función integradora que se manifiesta en la acción de ordenación a través de los planes directores te-

rritoriales de coordinación y de los generales que afectan a más de un Municipio, en la acción sustitutiva de la inactividad municipal, en la acción directa de prestación y en una acción muy especial de educación y sensibilización respecto a los problemas de defensa del control urbano y rural.

El segundo trabajo, de Elegido, sobre «Desarrollo *versus* naturaleza, un falso dilema», expone magistralmente el binomio desarrollo-medio ambiente. Con títulos muy expresivos, que no necesitan comentario, expone los siguientes epígrafes: La naturaleza no ofrece almuerzos gratuitos, Un navío en dificultades, La revolución industrial y el deterioro ambiental, Los cuatro enemigos de la naturaleza: industrialización, polución, población y consumo, El hombre, la sociedad y el desarrollo, finalizando que tanto los idealistas como los dirigentes deben encontrar alguna fórmula de acercamiento y colaboración. Los primeros intuyen claramente el colapso que se avecina, pero carecen del poder y de la experiencia político-administrativa necesarios para canalizar positivamente sus ideas. Los dirigentes, por el contrario, están tan absorbidos por el agobiante quehacer rutinario que les resulta prácticamente imposible encontrar tiempo para mirar hacia el futuro. Para el autor es preciso recuperar la alegre diversidad que la vida y el trabajo proporcionan al hombre.

Botella Pahissa, en un trabajo sobre planificación del servicio de recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, manifiesta

que la gestión de los residuos sólidos en España no ha constituido hasta fechas relativamente recientes una preocupación especial para la Administración pública. Expone el autor el proceso de planificación, los ámbitos territoriales de prestación del servicio, el tipo de residuos a tratar, los sistemas de tratamiento, así como las alternativas de localización de dichos sistemas. Finalmente expone la experiencia de la Provincia de Barcelona y las soluciones propuestas en las diferentes zonas.

Martínez de Pisón analiza el tema de los parques naturales, distinguiendo paisajes y parques naturales en España y exponiendo un ejemplo de organización interna y delimitación de un posible parque nacional en la sierra de Gredos.

Nicolás Isasa expone el tema de las relaciones entre el ICONA y las Diputaciones provinciales. El prestigio con que cuentan las Diputaciones provinciales, el profundo conocimiento que tienen de todos los problemas de su Provincia, así como los medios y recursos de que disponen, las convierten para el autor en una pieza clave en la tarea de la conservación de la naturaleza.

Finalmente, Carrau Leonarte, Presidente de la Diputación Provincial de Valencia y sobre el tema «Seis años de labor en la protección del medio ambiente», expone, desde el punto de vista práctico, la tarea realizada por dicha Corporación y la gran ayuda que ha prestado a la promoción forestal, re-

creativa, turística y de explotación integral de la naturaleza que realiza el ICONA en determinados pueblos de su área.

Nueve conclusiones finalizan esta interesante obra, de suma actualidad e interés para los lectores de esta REVISTA dada la materia tratada.

FRANCISCO LOBATO BRIME

MARTÍN MATEO (Ramón): *Derecho ambiental*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 766 págs.

La ya abundante producción bibliográfica del catedrático de Derecho administrativo Ramón Martín Mateo, actualmente Rector de la Universidad de Bilbao, se ve ahora incrementada con este grueso volumen sobre Derecho ambiental que constituye una valiosa, completa y profunda monografía jurídica sobre un tema traído a primer plano en los últimos tiempos por la triste cadena de secuelas negativas que suscita.

Aunque esta preocupación ha hecho surgir, prácticamente en todos los países y en todos los ámbitos, una abrumadora literatura, como el propio autor advierte, en el campo del Derecho y salvo algunas excepciones, no ha existido un tratamiento en profundidad. De aquí que el intento sea «realizar un aporte adicional al estudio de las

reglas de Derecho que la defensa del medio requiere, dado que, a la postre, sólo por cauces normativos podrán conformarse las actitudes que la disciplina ambiental precisa, trasladándose así a la realidad social las correcciones sugeridas por los expertos en las disciplinas técnico-científicas implicadas».

A las cuestiones netamente jurídicas se incorporan, por economizar esfuerzos —dice el autor— a los lectores, «componentes extraídos del acervo confluyente de otras ciencias sociales y naturales», porque, en su opinión, es «imposible categorizar adecuadamente las técnicas jurídicas de protección ambiental sin comprender el funcionamiento de los sistemas naturales y sociales sobre los que van a incidir las conductas que se pretende normar».

El capítulo introductorio está dedicado al estudio de la nueva conciencia ecológica, preocupada por la denominada calidad de vida, frente a una degradación constante del medio natural. Del examen de las posturas que las distintas ideologías mantienen sobre estos problemas y de las realidades contrastadas en la diversidad de países, se llega a una conclusión poco esperanzadora, lo cual no debe ser óbice para realizar cualquier aportación, por modesta que sea, que pueda conducir a la victoria final sobre la contaminación del ambiente.

En el capítulo segundo se hace referencia al Derecho y Administración ambiental, estudiando los caracteres de este Derecho y sus

instrumentos, así como los órganos de la Administración central que se ocupan del tema, señalando la precariedad de los medios empleados, sobre todo cuando esta competencia recae, en definitiva, sobre las Corporaciones locales, que no disponen del personal idóneo y necesario. No obstante, cabría señalar los esfuerzos y la especial sensibilización por el tema que en los últimos años se ha producido en algunas grandes Corporaciones. En Madrid, concretamente, existe una Delegación de Servicios de Sanidad y Medio Ambiente que, aparte del personal especializado que tiene adscrito, ha creado últimamente, dentro del Cuerpo de Policía Municipal, una «Patrulla Verde», siguiendo, en cuanto a la denominación, ejemplos de otros países.

El urbanismo y la policía industrial son estudiados como técnicas de disciplina ambiental, en cuanto que un adecuado planeamiento y una correcta concesión de licencias puedan evitar las consecuencias degradantes que en tantos lugares se padecen. Las aguas, en cuanto a su contaminación, a su gestión y a la regulación de su calidad en el Derecho español, son otros tantos capítulos de esta obra. Los distintos aspectos de la contaminación atmosférica, el ruido, las radiaciones ionizantes y los residuos sólidos integran los últimos epígrafes del volumen. Los índices de materias, de autores y organismos, geográfico y general, completan esta abultada producción.

Para terminar, cabe decir que los aspectos económicos de la problemática ambiental no son descuidados por el autor, ya que, en otro caso, el Derecho caería en «el irrealismo y la utopía». Otra circunstancia que conviene destacar es el contraste del Derecho ambiental español con ordenamientos foráneos por «el interés de ponderar otras experiencias y el carácter común de esta temática, que traspasa a menudo los umbrales nacionales para situarse decididamente en el ámbito internacional».

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

NIEVES BORREGO (Julio) y otros: *La problemática y posibilidades que ofrece la nueva Ley de Régimen local*. Seminario de Estudios para Presidentes de Diputaciones Provinciales, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 103 págs.

En esta obra se recogen tres trabajos expuestos por sus respectivos autores en el Seminario sobre «La problemática y posibilidades que ofrece la nueva Ley de Régimen local», celebrado en la ciudad de Zaragoza durante los días 3 y 4 de febrero de 1977 y bajo los auspicios del Centro de Relaciones Interprovinciales, del Instituto de Estudios de Administración Local, en colaboración con la Diputación Provincial de Zaragoza.

Las ponencias formadas, ante la amplitud de la problemática ob-

jeto de estudio, centraron sus trabajos en dos temas fundamentales: la Región y las Haciendas locales.

El tema de las Haciendas locales fue desarrollado por Nieves Borrego, Presidente de la Diputación Provincial de Segovia. Después de una introducción general en la que considera el tema que examina como uno de los de mayor trascendencia, pasa a analizar históricamente la elevación progresiva de las necesidades de los entes locales y el consiguiente incremento de los gastos programados, lo que suponía la necesidad de arbitrar recursos en consonancia con ello. Esto implicaba, por un lado, el necesario aumento de la cifra de recursos en materia de ingresos, y de otro, una mayor precisión jurídica en su regulación.

Por tal motivo, el autor centra su reflexión sobre dos importantes campos, ingresos y gastos, de los entes locales. Estudia los ingresos tributarios, la participación y recargos en los tributos estatales, las subvenciones y el crédito local.

Samaranch, entonces Presidente de la Diputación Provincial de Barcelona, analiza el tema del «Proyecto de un Régimen especial para Cataluña». En la introducción manifiesta la postura del Gobierno de la Nación como favorable a las autonomías regionales, de forma consecuente con la idea de que la regionalización es posible y no debe suponer ninguna situación de privilegio, dado que el reconocimiento de la diversidad de los pueblos de España debe comportar lógicamente el de su papel de protago-

nistas en orden a la administración y gestión de sus intereses peculiares.

Después de estudiar los antecedentes legales sobre el tema, pasa a realizar un estudio especial del Real Decreto de 20 de febrero de 1976, que creó una Comisión especial para el estudio de un Régimen especial de las Provincias catalanas, expone los principios rectores del tratamiento del hecho regional y considera a Cataluña solidaria con el resto de España, siendo la propuesta del Régimen especial para Cataluña el primer paso para que todas las Regiones que lo deseen puedan llegar a una autoadministración.

El tercer trabajo, de Gómez de las Rocas, Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza, versa sobre «Perspectivas de la Región en la nueva legislación local». En la introducción plantea el tema de la grave disparidad existente en torno al regionalismo. Para el autor, situado el tema regional en bastidor tan impreciso, no es extraño que las acciones públicas sobre la materia se resientan de la falta de transparencia, firmeza y generalidad precisas.

Divide la ponencia en tres partes fundamentales de desigual extensión. El reconocimiento del hecho regional, las posibles formas de la Región y el contenido de lo regional. Extensamente estudia estos tres temas.

Finalmente se recogen unas conclusiones que fueron adoptadas por los Presidentes de Diputación al finalizar las jornadas que han

tenido lugar en Zaragoza durante las fechas antes indicadas y en las que se abordan los acuerdos adoptados sobre el tema de las Regiones, la descentralización y sobre la necesidad de una Hacienda adecuada para lograr una auténtica descentralización y autonomía de los entes locales.

FRANCISO LOBATO BRIME

VALENZUELA RUBIO (Manuel): *Urbanización y crisis rural en la sierra de Madrid*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 534 págs.

La obra que recensamos, cuyo autor es en la actualidad profesor en el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, constituyó en un principio su tesis doctoral, presentada en 1973, en la que después ha introducido las correspondientes adaptaciones para su publicación. Posiblemente la localización de su trabajo profesional ha hecho que gran parte de sus investigaciones y publicaciones estén dedicadas a la problemática urbana madrileña, de la que este libro es una buena muestra.

El prólogo, del profesor y académico, don Manuel de Terán Alvarez, contiene en no más de tres páginas de texto brillante y expresivo una especie de imagen instantánea de lo que encierra este grueso volumen, que tal vez pudiera re-

sumirse con una de las frases del propio prologista como la descripción del «proceso de urbanización de una montaña».

El área de estudio que, como advierte el autor, no se trata propiamente de una comarca, sería una especie de pentágono deformado que, arrancando de las masas forestales de la capital —Casa de Campo y monte de El Pardo—, se extiende hasta los límites provinciales de Madrid, en las mismas cumbres del Guadarrama. Comprende 25 Municipios, que se corresponden aproximadamente con las cuencas altas y medias de los ríos Manzanares y Guadarrama, y estaría incluida dentro de la Región urbana de Madrid, cuyos límites, por supuesto, aún no se han perfilado en el marco normativo.

Se trata, en definitiva, de un sector al que a nivel calle y lenguaje cotidiano, se denomina Sierra de Madrid, lo que demuestra, por encima de diferencias ciertas, la existencia de una innegable personalidad del territorio estudiado.

Aunque la zona puede considerarse como espacio urbano, ya que en la misma se dan todos los indicadores que lo definen, es cierto que también coexisten rasgos propios de los ambientes rurales. De aquí que una de las primeras preocupaciones del autor sea la de encontrar el término adecuado para designar una zona de estas características, siguiendo el ejemplo de otros geógrafos. Analizando todos los factores, desecha la denominación francesa de *banlieue*,

por falta de industria, y la anglosajona de *suburs*, por escasez de vivienda permanente, recogiendo como más adecuado el término recientemente utilizado por los geógrafos americanos de *rural-urban-fringe* (aureola urbano-rural). En todo caso, podría pensarse no tanto en un fenómeno típico de nuestra idiosincrasia, sino que se trata de las primeras fases de desarrollo de alguno de esos modelos de asentamiento.

El libro está dividido en siete epígrafes o capítulos. En los tres primeros se estudia el marco físico —relieve, clima, vegetación—; el grupo humano y su instalación en el territorio y la propiedad y usos tradicionales del suelo, analizando la actual estructura de la propiedad en el sector, así como la significación de la agricultura, la ganadería y los aprovechamientos forestales. En los tres capítulos siguientes se exponen las bases del proceso de suburbanización contenidas en cuatro puntos: la actitud de los madrileños ante la sierra, los condicionantes legales, la accesibilidad al Guadarrama y los problemas del agua. El autor efectúa en esta parte de la obra un interesante estudio de las funciones suburbanas concretadas en la residencial y en la de esparcimiento, detallando las más recientes instalaciones en ambos campos, con especial referencia a las implicaciones espaciales y demográficas de la suburbanización. El último capítulo está destinado al examen de las perspectivas urbanísticas en potencia. Contiene la exposición de las grandes iniciativas de la Administración en los últimos años

—Tres Cantos, Urbanismo concertado— y de su estado de realización.

Aparte de las relaciones de bibliografía, separadas por epígrafes, y de las fotografías y documentación gráfica que ilustran suficientemente sobre la zona estudiada, conviene resaltar los apéndices con cuadros estadísticos, tanto generales del sector como a nivel de cada Municipio; muchos de ellos elaborados por el propio autor y que demuestran la meticulosa preparación de esta obra. Si algún reparo se pudiera hacer, sería el desfase entre la fecha en que terminan los datos y la publicación del libro, tres o más años; sobre todo, cuando en estos tiempos la zona se ve sometida a cambios tan rápidos como consecuencia de la desafortada e insaciable invasión del campo a través de unas u otras fórmulas constructivas, que en la búsqueda del máximo beneficio han dado la espalda a importantes y no recuperables valores para la colectividad.

La lectura de este volumen permite constatar, amparándose en la aplastante elocuencia de las cifras, una realidad que se percibe intuitivamente. La pretensión ha sido descubrir las implicaciones y transformaciones producidas en el territorio como consecuencia de la evolución de las actividades rurales —agricultura, ganadería, silvicultura— a las funciones propiamente urbanas o complementarias de éstas. Salvando todas las diferencias con otras zonas de la corona madrileña, en la que se producen modificaciones de población

en general sin infraestructuras adecuadas, puede considerarse que estos fenómenos, en todo caso, son el resultado de la explosión metropolitana, que, pasando por una fase de atracción y densificación del centro, con la motorización acaba invadiendo materialmente los espacios periféricos, incluso a distancias considerables. Lo peor es que estos fenómenos, en gran medida, han estado ligados al libre juego de los intereses particulares, con las secuelas que surgen de tales acciones.

El gran reto, por consiguiente, es para la Administración urbanística, que, dentro del marco territorial adecuado debe, sin más dilación, encarar el problema, con toda la cara negativa que ya tiene a la espalda, para conseguir, después de un planeamiento racional, la gestión que permita su ejecución y control.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Tomás-Ramón) y SANTAMARÍA PASTOR (Juan-Alfonso): *Legislación administrativa española del siglo XIX*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, 1.280 págs.

Nos corresponde hoy presentar una obra de gran utilidad y que se hacía necesaria para salvar vacíos y cubrir lagunas en el cam-

po de la Historia de la Administración.

Los autores en su prólogo nos dan una idea de lo laborioso que les ha resultado la confección de esta obra. Los que nos dedicamos a este tipo de trabajos, bibliografías, recopilación de textos legales, etcétera, o tenemos relación con él de alguna manera, nos hacemos una idea real de lo tedioso, minucioso y lento que resulta hacer un trabajo de este estilo. Que luego, por lo general, es muy utilizado por los estudiosos, aunque después se relegue al olvido el tiempo, la dedicación y el esfuerzo que fueron precisos para su culminación.

Los autores del presente trabajo, investigadores de reconocida valía científica en el campo del Derecho administrativo, se lamentan, a la vez que alegan como razón para la edición del libro, de la incomodidad de la búsqueda de los viejos textos, su dificultad y la incertidumbre e inseguridad sobre el olvido de alguna disposición que pudiese afectar radicalmente a la investigación que se realizaba.

A ello añadimos la importancia que desde el punto de vista del conocimiento histórico del siglo XIX aporta esta obra, puesto que si bien existían algunos esbozos sobre Administración local y funcionarios, no disponíamos de una recopilación amplia que nos permitiese conocer a fondo las instituciones administrativas del siglo XIX y la normativa que las regulaba, lo que suponía el consiguiente oscurecimiento de determi-

nados aspectos histórico-administrativos y su incidencia sobre los mismos; circunstancia que ahora desaparece y que colabora a la accesibilidad a cualquier proyecto de investigación jurídica o histórica de la época.

La base para efectuar el trabajo la han obtenido, fundamentalmente, del minucioso estudio de la Colección Legislativa, cuya dificultad para encontrarla completa, incluso en las bibliotecas oficiales, aumenta de día en día, hecho que corroboramos desde estas líneas. (Para tratar de poner remedio a este problema, el Centro Nacional de Microfilm ha emprendido la tarea de realizar en microficha la Colección Legislativa desde sus albores hasta 1931; esperemos que el intento no se frustre y se convierta en realidad).

Han tenido el acierto de incluir las exposiciones de motivos de las normas, en los casos que existen, medida muy interesante, pues a veces, aparte de suponer el conocimiento de la opinión del Ministro, son piezas doctrinales de categoría. Justifican los autores su limitación cronológica al espacio comprendido entre las Cortes de Cádiz y el año 1900; la búsqueda por el «confuso mundo jurídico de nuestro Estado absoluto» rompía fundamentalmente la homogeneidad, y en cuanto a nuestro siglo, el Alcubilla y sus Apéndices, en sus ediciones quinta y sexta, cubre lagunas y necesidades presuntas.

Advierten los autores que la obra sólo recoge disposiciones de-

rogadas actualmente, razón por la que no se incluyen la Ley de Aguas y la de Propiedad Intelectual.

Han recopilado 293 disposiciones, estructuradas y distribuidas de la siguiente forma:

Título I, Leyes generales. I. Procedimiento administrativo, con 12 disposiciones. II. Jurisdicción y conflictos, 58 disposiciones. III. Administración y contabilidad de la Hacienda pública, con 7 disposiciones. IV. Contratos administrativos, 10 disposiciones. V. Expropiación forzosa, 13 disposiciones. Título II, Organización administrativa y funcionarios. I. Administración central, 12 normas. II. Administración periférica y división territorial, 23 disposiciones. III. Administración consultiva, 11. IV. Funcionarios públicos, 12 en la parte general y 9 en las clases pasivas. Título III, Régimen local. I. Régimen local común, 31 disposiciones. II. Provincias Vascongadas y Navarra, 22 disposiciones. III. Canarias, 10 normas. Título IV, Derechos reales administrativos y propiedades especiales. I. Aguas, 12 normas. II. Puertos, 3. III. Minas, 9. IV. Montes, 11. V. Bienes nacionales, legislación desamortizadora y patrimonio del Estado y de la Corona, 20 disposiciones. VI. Propiedad intelectual e industrial, 6 disposiciones.

La obra tiene una cuidadosa impresión y una encuadernación fuerte y adecuada para las páginas del libro.

ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO

GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús): *Comentarios a la Ley de Procedimiento administrativo*. Madrid, Editorial Civitas, S. A., 1977, 1.040 páginas.

El catedrático señor González Pérez es, sin duda alguna, nuestro primer autor de Derecho administrativo. Hace apenas dos años publicaba la tercera edición de su libro *Los recursos administrativos y económico-administrativos*. El año pasado, la segunda de *Comentarios a la Ley del Suelo*, que se agotó inmediatamente, y fue seguida de una tercera edición aparecida en 1977. Y en este mismo año aparecen sus *Comentarios a la Ley de Procedimiento administrativo*, objeto de la presente recensión.

Es muy difícil, por tanto, decir nada nuevo del profesor González Pérez. Quienes hayan leído alguno de sus numerosos libros, o alguno de sus innumerables artículos, conocen sobradamente sus cualidades: claridad sistemática, conceptual y expresiva, de un lado; de otro, profundidad, agotamiento de todos los problemas que los temas abordados plantean, completa referencia de bibliografía y de jurisprudencia. Los lectores de esta REVISTA lo saben sobradamente.

Hay que ceñirse, pues, al presente libro, en el que las 43 primeras páginas constituyen el sumario; dos se dedican a las abreviaturas utilizadas en la obra, y nueve, a reproducir la Exposición de motivos de la Ley de Procedimiento administrativo, para seguir después con los textos y comentarios de

cada uno de los artículos de dicha Ley, ilustrados, como se ha dicho, con completos resúmenes de toda la doctrina y jurisprudencia que sobre ellos han recaído y las disposiciones complementarias de la Ley de Procedimiento administrativo que con posterioridad a la misma se han dictado, como el Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre procedimientos especiales; las Ordenes de 20 y 22 de octubre, de 12 y 31 de diciembre de 1958, y el Decreto 1.408/1966, de 2 de junio, finalizando la obra un completísimo índice por conceptos.

Basta con ojear este índice, o el sumario sistemático, para comprobar que se trata de la obra más completa sobre la materia que hasta ahora se ha publicado en España. Y la lectura lo confirma. Mas para los lectores de esta REVISTA conviene destacar, sobre todo, que, pese a comentarse una Ley que sólo supletoriamente es aplicable, por ahora, a las Corporaciones locales, la obra se refiere frecuentemente a las especialidades que, en cada materia, presenta el procedimiento en dichas Corporaciones.

El autor es consciente de que, aun cuando hasta ahora la Ley de Procedimiento administrativo sea sólo de aplicación supletoria en las Corporaciones locales, la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, en su Base 41, ordena que (sin perjuicio de aquellas especialidades que exija la peculiar organización y funcionamiento de las Entidades locales) éstas ajusten su actuación a los principios que informan la Ley de Procedimiento administrativo, y, consecuentemen-

te, procura tanto subrayar cuáles son los principios de ésta que resultan compatibles con la organización y funcionamiento de aquéllas, como destacar las especialidades que de estos últimos resultan, y que, desde luego, no son tantas como cierto sector de la doctrina municipalista tradicional pretende.

Por todas las razones apuntadas, la obra constituye un elemento de manejo y consulta indispensable para todas aquellas personas que, en cualquier aspecto, resulten interesadas en la tramitación de algún procedimiento, tanto si éste está regulado directamente en la Ley de Procedimiento administrativo como si lo está en las disposiciones de Régimen local o en las de cualquier otro régimen especial.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO

LLISET BORRELL (Francisco): *Las Entidades urbanísticas colaboradoras*. Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Valencia, 1977, 132 páginas.

Como se advierte en la primera página del libro, la obra de Lliset Borrell fue galardonada con el premio «Giménez Valdivieso», bienio 1973-74, instituido por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de la Provincia de Valencia.

El capítulo primero se refiere a la colaboración institucional de los

particulares con la Administración urbanística. Los cuatro restantes estudian la naturaleza, nacimiento, modificación, extensión, régimen orgánico y actividad de las Entidades urbanísticas colaboradoras.

«La colaboración de los particulares con la Administración urbanística —se dice en las primeras líneas de esta obra— se perfila y concreta a través de la figura genérica, pero no por ello menos jurídica, de las funciones administrativas vicarias». A nuestro juicio, esta afirmación inicial sólo es válida en parte, porque sólo en ocasiones, es decir, sólo cuando se trata de concretas actuaciones de los particulares, tipificadas por la norma urbanística, puede decirse que existe una sustitución de la Administración, y, por tanto, únicamente en estos casos —aunque sean los más frecuentes— surge la figura del vicario administrativo. Por el contrario, la colaboración de los particulares, individualmente o a través de Asociaciones o Corporaciones, debe encuadrarse dentro de un marco mucho más amplio, como es el de su participación en el urbanismo, tema este, sin duda, de la máxima actualidad, que será potenciado cada día desde su integración en el artículo 4.º del vigente Texto refundido de la Ley del Suelo.

Limitado el ámbito de actuación de las Entidades urbanísticas colaboradoras, que casi siempre coincidirán con la actuación en una unidad territorial previamente determinada en el planeamiento para la ejecución de la ordenación apro-

bada, cabe señalar la claridad y las aportaciones de este estudio. Aparte de la exposición de figuras afines en el Derecho comparado —Francia, Italia y Alemania—, hay que destacar el análisis de las asociaciones de propietarios en el ordenamiento español, suscribiendo el criterio del autor de que las distintas clases de asociaciones no podrán establecerse en atención a la función asignada a las mismas, sino en el régimen jurídico aplicable.

Al final del capítulo se suscita una cuestión del máximo interés, cual es la de contestar a la pregunta de si la conservación de obras y servicios urbanísticos puede constituir el objeto exclusivo de una Entidad urbanística colaboradora. El tema tendría especial relevancia para la vida de las denominadas urbanizaciones particulares. El autor se inclina por la postura afirmativa apoyándose en la existencia de prohibición, aunque estima que no es la fórmula más adecuada para regular el funcionamiento de las nuevas urbanizaciones. Si se tiene en cuenta que estas Entidades nacieron con el Reglamento de Reparcelaciones, aunque desde el principio sus funciones desbordaron la específica acción de reparcelar, atribuirle contenidos permanentes, cuando parecen estar concebidas con carácter de transitoriedad, sería más bien el intento de llenar un vacío legal, para el que hay que preconizar fórmulas más adecuadas que seguramente no han de venir de la norma urbanística, sino de la propia Ley de Régimen local.

La obra contiene, como se deduce de la enumeración de epígrafes anteriormente señalada, un acabado estudio de los distintos aspectos de esta interesante figura del Derecho urbanístico, cuyo papel habrá de ser más amplio cada día. Si acaso, y en nuestra opinión, podría haberse dedicado algún apartado concreto a los supuestos en que las Corporaciones locales forman parte de esas Entidades en cuanto sean propietarias de suelo, aunque hoy es necesario admitir que la posible preponderancia que se daba a los Ayuntamientos en el artículo 126 de la antigua Ley del Suelo, e incluso la denominación específica de asociaciones mixtas para estos casos concretos, ha desaparecido del actual panorama urbanístico. Por lo demás, habría que señalar algunos párrafos contradictorios, como los contenidos en la página 87, al decir primero que «el Secretario puede ser tanto un miembro de la asociación como una persona extraña a la misma», y tan sólo unas líneas más adelante, que «los cargos de Presidente y Secretario... serán designados por la asamblea general de entre sus miembros por mayoría de votos». Es seguro que se trata de un *lapsus* suficientemente salvado en el conjunto del texto.

Por último, y en el terreno profesional, es necesario felicitarnos porque un Secretario de Administración local, compañero y amigo, que en tan pocos años está cuajando una abundante y prestigiosa obra escrita, muestra de su extraordinaria preparación, haya sido galardonado con un premio creado

por un Colegio de Funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

MARTÍN REBOLLO (Luis): *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*. Madrid, Editorial Civitas, S. A., 1977, 237 págs.

En la nota preliminar, el autor señala que el tema del libro es el análisis del funcionalismo de la institución resarcitoria al hilo de la jurisprudencia de estos últimos años.

La obra se divide en siete capítulos. En el primero se hace un planteamiento general del tema. El objeto del presente trabajo, según el autor, es analizar la jurisprudencia contencioso-administrativa que en materia de responsabilidad ha dictado el Tribunal Supremo de Justicia, recogiendo igualmente algunas de las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales y las decisiones de las Salas de lo Civil y Penal del Tribunal Supremo, en las que se planteaban supuestos de daños imputables al funcionamiento de los servicios públicos, sistematizándola en torno a un núcleo de problemas que acaso puedan ofrecer cierto interés. El período que el autor estu-

dia abarca los años 1972 a 1975, analizando un centenar de sentencias.

En el capítulo segundo se examina la jurisprudencia contencioso-administrativa ante algunos problemas técnico-jurídicos en materia de responsabilidad de la Administración, delimitando los conceptos de indemnización y responsabilidad a la luz de la doctrina administrativa más reciente y destacando cómo sin demasiada precisión la jurisprudencia ha abordado incidentalmente estos temas, quedando así fuera del campo de estudio de esta obra los daños producidos por el negocio jurídico que constituye la expropiación forzosa.

La responsabilidad objetiva se estudia en el tercer capítulo, refiriéndose a la jurisprudencia que sigue aferrada a la idea de culpa, a la aplicación del Código civil, así como a la doctrina jurisprudencial correcta que señala la obligación de la Administración de indemnizar los daños patrimoniales ocasionados como consecuencia de una actuación administrativa lícita.

El concepto de lesión es objeto de examen en el cuarto capítulo. Destaca el autor la ausencia de una delimitación jurisprudencial del concepto frente a la elaboración doctrinal llevada a cabo sobre este tema y la mayor sensibilización de las Audiencias Territoriales acerca del mismo. El daño debe ser real, evaluable económicamente y que implique la lesión de un derecho, no estando protegidos, a efectos de indemnización, los

simples intereses y los intereses legítimos.

El capítulo quinto examina los bienes que pueden ser lesionados y contempla la inclusión de toda clase de bienes o derechos frente a los residuos de la legislación anterior, en la que únicamente podían ser lesionados los bienes objeto de expropiación. Posteriormente examina el tema de los daños morales y la incidencia de la responsabilidad en un determinado tipo de bienes. El autor destaca ciertas contradicciones que se producen al mezclarse principios constitucionales con planteamientos puramente técnicos. Quizá lo más conveniente fuera que la legislación procesal se ocupara del tema ampliamente y adecuara los principios de sus preceptos a los principios y normas que rigen la institución resarcitoria en el ámbito de la Administración pública.

El tema de la imputación es objeto del capítulo sexto, así como la responsabilidad de las Corporaciones locales.

Se trata de un extenso capítulo de extraordinario interés para los lectores de la REVISTA por la materia que aborda. El tema de la responsabilidad de la Administración local puede plantear un problema previo que afecta no sólo al contenido de la responsabilidad de estas Administraciones, sino también a la propia vía jurisdiccional para hacer valer la acción de resarcimiento ante los Tribunales. Este problema previo se refiere, según el autor, a la legislación aplicable, y es el resultado de la propia

evolución de la teoría de la responsabilidad de la Administración en nuestro Derecho, que, como es sabido, no se introduce de una sola vez, sino que, en un período de tiempo muy corto, tres diferentes y sucesivas leyes regulan con un ámbito de aplicación cada vez más amplio y con una pretensión de validez cada vez más generosa. Estas leyes plantean problemas sobre la vigencia de cada uno de sus postulados, a los que el autor se refiere en este capítulo a la vez que examina la solución adoptada por la jurisprudencia.

El último capítulo trata de la responsabilidad de la Administración institucional, ciñéndose a recoger algunas de las pocas sentencias que contemplan supuestos en los que la reclamación iba dirigida a un ente público distinto del Estado y de la Administración local.

En la recapitulación final, el autor manifiesta que el libro recoge unos cuantos datos de una problemática más amplia que está, de alguna manera, inmersa en el complejo tema de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

Unos cuadros estadísticos de la jurisprudencia estudiada y un apéndice final sobre un trabajo del autor relativo al «Medio ambiente y responsabilidad de la Administración» completan esta interesante obra, que finaliza con un índice de autores y bibliografía sobre la materia.

FRANCISCO LOBATO BRIME

Medio ambiente en España. Informe general. Madrid, Presidencia del Gobierno, Subsecretaría de Planificación, 1977, 1.037 págs.

En la presentación del *Informe general sobre el medio ambiente* se señala expresamente que constituye un primer jalón en el intento de la Administración de dar respuesta eficaz a las demandas de una mejor calidad de vida y de una satisfactoria relación del hombre con la naturaleza. Para ello se lleva a cabo un análisis de la situación de cada uno de los sectores ambientales en tarea preliminar y necesaria.

El *Informe* se divide en dos grandes apartados, que denomina «Análisis sectorial» y «Análisis institucional», y de los dos se deduce la disgregación de competencias medioambientales en nuestro país y la incidencia que acciones provenientes de diferentes sectores de la Administración produce sobre los elementos que constituyen la base de lo que ha venido en llamarse medio ambiente, que, en definitiva, es el entorno físico o el entorno natural en que el hombre se desenvuelve.

Una simple enumeración de los capítulos de la primera parte nos indica cómo el *Informe* no se ha elaborado con unidad de criterio. En efecto, el capítulo primero gira bajo la rúbrica «Aguas continentales: aguas superficies y aguas subterráneas»; el II se denomina «Aguas marítimas»; en el III se cambia de perspectiva y, en lugar de aludir a elemento contaminado

o elemento pasivo de la contaminación y, por tanto, de la posible protección, se alude al sujeto presuntamente contaminante y se rubrica «Contaminación industrial», tratándose únicamente de la atmosférica por emisión de contaminantes (incluidos el ruido y las emisiones radiactivas); el capítulo IV trata de «Residuos sólidos», como elementos contaminantes, principalmente de la tierra, pero que también produce efectos en el agua y en el aire; el capítulo V se refiere a la «Climatología», que, en definitiva, no es más que un aspecto del elemento aire, condicionado, a veces, por la polución nacida de las actividades humanas que inciden en otros elementos; el VI trata de «Espacios naturales continentales», como elemento protegible de acciones polucionantes, incluyendo un apartado referente a la fauna silvestre; finalmente, los capítulos VII y VIII se refieren a «Asentamientos humanos y urbanismo» y al «Patrimonio histórico-artístico», que realmente constituyen partes integrantes de un entorno artificial protegible en función de unas necesidades derivadas de la apetencia general a una mejor calidad de vida material y espiritual.

La segunda parte, el «Análisis institucional», comporta una división en los siguientes apartados:

Capítulo IX, «Economía»; capítulo X, «Investigación científica»; capítulo XI, «Enseñanza y educación»; capítulo XII, «Sanidad»; capítulo XIII, «Organización administrativa»; capítulo XIV, «Acción

internacional», y capítulo XV, «Legislación».

Los efectos en cuanto a la unidad de criterio a que antes aludíamos se manifiestan cuando, junto a un capítulo especial dedicado a la *investigación científica* (el X), en el análisis sectorial se ha hablado ya (capítulo III) de la *investigación y la tecnología del medio ambiente*. Cuando hay una parte especial dedicada a la *organización administrativa* (capítulo XIII), en páginas anteriores (capítulo II) se habla de «la Administración frente al medio ambiente marítimo». Hablándose específicamente de *acción internacional* (capítulo XIV), antes se analiza esa acción en relación con la contaminación de las aguas marítimas (capítulo II). Lo mismo podríamos decir de otros aspectos más concretos.

El *Informe*, que en su conjunto es aceptable, peca entonces de falta de coordinación y de reiteraciones. Le falta un planteamiento lógico al no establecer una perspectiva de estudio uniforme, y, aunque estos defectos son salvables por quienes se encuentran familiarizados con la problemática del entorno, la pregunta es si el *Informe* se ha dirigido sólo a ellos o ha de servir a la generalidad de los ciudadanos de la Nación, porque si es así puede provocar serias confusiones y dificultades. En definitiva, se sigue sectorializando el medio ambiente, en lugar de contemplarlo globalmente dadas las interconexiones de sus diferentes elementos.

J. M. C. M.

ORGANIZACIÓN SINDICAL. TOLEDO: *Las Comarcas en la Provincia de Toledo*. Madrid, Servicio Sindical de Estadística, 1977, 411 páginas.

En el mes de enero, el Servicio Sindical de Estadística ofreció la edición de *Las Comarcas en la Provincia de Avila*; hoy dedica su atención a las Comarcas de Toledo.

La publicación se refiere a un estudio en profundidad de la Provincia, cuyas características son esencialmente agrícolas, con una industria naciente y unas posibilidades extraordinarias en el sector terciario, muy especialmente representado aquí por el turismo y las actividades cinegéticas. Todos los aspectos del campo, y la población en él asentada, son tratados con dedicación especial en el marco de una división comarcal. División aceptada en las líneas básicas del desarrollo regional, pero no usada en numerosos estudios económico-sociales del país, debido a las dificultades que presenta el reunir datos estadísticos a este nivel geográfico.

En el libro no sólo se ofrece el enmarque de la Provincia de Toledo en el conjunto nacional, sino también el estudio de la distribución interna de sus Municipios, con su potencial espacial y demográfico en una serie de magnitudes de carácter socioeconómico que permiten llegar a un conocimiento amplio y detallado de su estructura. Todo ello expresado en guarismos que conforman las zonas toledanas en su avance, esta-

cionamiento o retroceso, en forma de síntesis en cuanto a territorio, población, vivienda, agricultura, ganadería, montes, minería, industria y servicios, así como a datos varios de ingresos familiares, condiciones de *habitat*, importe de las remesas de emigrantes, etc.; todo ello, repetimos, referido a las Comarcas de la Provincia de Toledo.

Pero quizá donde culmina el trabajo en forma clara y explícita es en el estudio final de una serie de indicadores de tamaño comarcal: productividad, producto bruto, estructura sectorial, nivel de vida, cultura y turismo, que nos descubren el actual momento de sus zonas comarcales y sus esenciales analogías y diferencias.

El Servicio Sindical de Estadística cumple así una vez más al ofrecer otro eslabón importante de su serie *Las Comarcas en la Provincia de ...* En adelante no es posible hacer un planteamiento serio y honesto del desarrollo en nuestro país, sin tener en cuenta este acervo importante de información.

TORRE MODEEN: *L'Administration Communale de la Finlande* («La Administración Municipal en Finlandia»). Abo (Finlandia). Instituto de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias

Políticas de la Academia de Abo, 1971, 10 págs.

La Academia de Abo (ciudad conocida por Turku también, que comparte con Tampere el segundo puesto entre las urbes finlandesas), propicia la investigación científica con un empuje ejemplar. Su Facultad de Ciencias Políticas viene publicando, a través del Instituto de Investigaciones Sociales, toda suerte de estudios y comunicaciones. Dentro de la serie de éstas, y con el número 60, llega a nuestras manos una aportación del Decano de dicha Facultad, Tore Modeen, que es profesor de Derecho público y de Derecho internacional en la mencionada institución.

El trabajo de este jurista nórdico está referido al Municipio finlandés en sus tres categorías administrativas —y aún sociológicas— de Ciudades, Burgos y Comunidades rurales. Estas alcanzan la cifra de 440, en tanto que son 28 los Burgos y 50 las Entidades locales de mayor rango, citadas en primer lugar. La población presenta un notable equilibrio, pues está repartida entre el medio urbano y el rural en cuantía de 2,3 y 2,4 millones de almas, respectivamente. El estudio de Tore Modeen es iniciado con una comparación de los sistemas administrativos municipales de Finlandia y de Suecia, habida cuenta de las vinculaciones históricas de ambos pueblos —unidos hasta 1809—, y con el enjuiciamiento consiguiente de la interdependencia de doctrinas y de principios teóricos que rigen la Administración municipal.

Era forzoso, pues, para el autor, dedicar un apartado posterior en su trabajo a la dinámica histórica de la administración de las Ciudades, de los Burgos y de los Municipios rurales (Kaupunki, Kauppala y Malaiskunta, respectivamente, en el lenguaje indígena), para terminar con la exposición y crítica de la administración de dichas Entidades en nuestros días.

Dentro de la brevedad de su aportación, el profesor Tore Modeen brinda al lector una exposición que necesariamente ha de ser concisa, pero que resulta clara y sugerente. El lector «quisiera saber más», una vez concluida la lectura del opúsculo, y no es poco mérito del autor haber dado a su siembra ese carácter de provocación al estudio de su interesante país.

Es tocado el problema —universalmente sentido y conocido— de la agrupación de Municipios rurales, dificultado en Finlandia por el enorme distanciamiento entre los núcleos habitados. El despoblamiento rural se va produciendo mediante emigraciones a Entidades locales meridionales, y es éste otro fenómeno mundial del que tampoco escapan los finlandeses.

He aquí una muestra más de la actividad de Tore Modeen, conocido ya en nuestro país por sus trabajos variados, entre ellos *La participación de los usuarios o de las personas directamente interesadas en la Administración pública de Finlandia, El Depósito y Re-*

gistro de Tratados de las Organizaciones Internacionales o su aportación sobre «La política industrial de los Municipios», incluida en el fascículo 28: *Problemas de la Administración local*

finlandesa, publicado por el Instituto de Investigaciones Sociales, citado al comienzo de estas líneas, en 1964.

C.-E. R. del C. y de N.

