



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA



FORTES ENGEL (José-María): *La información pública en el Derecho administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 198 págs.

El texto que nos ofrece el autor consiguió merecidamente el Premio Nacional del Instituto de Estudios de Administración Local para tesis doctorales. En él nos da una exacta medida de su personalidad relevante, por cuanto José-María Fortes es un miembro destacado de los Cuerpos Nacionales de Administración Local y un abogado prestigioso, que en todas sus actuaciones patentiza su gran valía, por lo que sabe y por lo que sabe hacer.

Quizá la única falta que encontramos en su libro es su título, pues empujeña su contenido. Por cuanto nos encontramos ante un libro que, si es breve en extensión, es profundo en ideas, sobre las que se podría elaborar una teoría de la participación ciudadana. Tema que tiene una gran actualidad y que la adquirirá más en el futuro en la medida que se sepa diseñar correctamente la operatividad de la misma. En este sentido, será conveniente tener presentes las sugerencias y afirmaciones que se contienen a lo largo de sus pági-

nas, de las que vamos a destacar y reseñar las principales, con una doble motivación: tender a que sean conocidas y propiciar el que sean valoradas.

El texto se divide en siete capítulos, que se inician con una Introducción, en la que se expone el propósito del autor y el plan de trabajo seguido. A continuación se estudia el tema de la participación; después se examina la variedad de informaciones y cláusulas de compromiso; acto seguido se contiene un especial estudio de la naturaleza y fines de la información pública; más tarde se exponen las perspectivas del régimen administrativo de los arbitrajes y conciertos, y se finaliza con unas Conclusiones generales y con un epílogo.

Como ideas principales podemos mencionar, entre las contenidas en las Conclusiones, las siguientes:

1.^a La participación de los administrados en los procesos de elaboración de los actos y normas que emanan de la Administración pública es un complemento insustituible y necesario de la participación en las decisiones del poder público.

2.^a Participación y eficacia no son dos términos contrapuestos,

sino que, por el contrario, ambos se complementan y refuerzan.

3.^a La potenciación de asociaciones interesadas, permanentes o de intervención circunstancial; la actuación de comisiones o de órganos *ad hoc* y la del ministerio fiscal, como defensores de los intereses públicos, serán eficaces instrumentos, entre otros, para la defensa de los intereses públicos.

4.^a La Administración y los administrados han de caminar unidos, y ello requiere convicción, lo que demanda de aquélla una actuación eficiente, que ha de ser difundida por cauces informativos adecuados y dirigidos, primordialmente, a la protección de los intereses públicos; igualmente precisa lograr una responsabilización e integración de los administrados en sus tareas.

5.^a El ámbito material de la participación administrativa debe extenderse, principalmente, a todas aquellas actividades públicas prestadoras de servicios encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas que por causas diversas han ido escapando de la esfera de actuación privada, pero que no por ello dejan de pertenecerle.

En cuanto a su ejercicio, entendemos que debe ser encauzado a través de asociaciones, patronatos, cooperativas, sociedades, etc., fomentadas por la Administración, y cuando no sea aconsejable, o materialmente imposible, la intervención personal y directa de los administrados. Estas entidades se integrarán a su vez en otras de carácter público o privado, prestadoras de servicios colectivos, públicos

o privados, de interés social o general.

6.^a El procedimiento de información pública ha de ser —montado y desdoblado siguiendo una escala gradual— en atención a la importancia del asunto, que comienza en la simple búsqueda de información mediante consultas dirigidas a los administrados, grupos u organizaciones integradas por éstos, que la poseen, y termina en una verdadera autoría participada como producto de un auténtico concierto de voluntades.

7.^a El trámite de información pública, dentro y durante el procedimiento principal, tiene como función fundamental el ser aclaratorio de cuestiones que directa o indirectamente pueden afectar al interés público o social como fin último de toda actuación administrativa.

8.^a La legitimación para intervenir en estos procedimientos aclaratorios es pública y en interés del acierto, eficacia y moralidad administrativa, sin perjuicio de que, por razones de economía procesal, se admitan y resuelvan las cuestiones planteadas por los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos que pudiesen resultar afectados por la resolución definitiva.

9.^a No pueden confundirse la publicidad como medio de garantía del principio de igualdad de oportunidades con la publicidad de las disposiciones de carácter general como requisito de su existencia, ni la publicación sustitutiva de la notificación personal a destinatarios desconocidos o ignorado paradero. Ni, mucho menos, confundir el anuncio de la información pública

como medio material de convocatoria con el contenido y naturaleza jurídica del procedimiento aclaratorio a cuya participación incitan.

10. Tanto en el ámbito estatal como en la esfera de actuación propia o compartida de los entes locales, es indispensable el establecimiento de normas imperativas que regulen el procedimiento de información pública bajo las bases siguientes:

— Procedimiento escrito como regla general y oralidad como excepción.

— Con carácter previo a la iniciación del expediente, debe publicarse un resumen del mismo en forma clara y asequible al administrado medio.

— Deben admitirse, en principio, todos los medios de prueba reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico.

— Se crearán comisiones mixtas de funcionarios expertos y asociaciones de administrados y entes públicos interesados con objeto de fomentar y animar la intervención pública de estos procedimientos.

— Los cambios de criterios o la simple sustitución o modificación previamente aclaratoria de documentos exigirán la apertura de un nuevo período abreviado y la audiencia del ministerio público, que podrá dictaminar sobre la conveniencia o no de esta información.

— Antes de dictar la resolución definitiva se dará audiencia por cinco días a todos los identificados por su intervención con vista de los expedientes, informes técnicos y jurídicos y de la propuesta de resolución, salvo materias expresamente excluidas por ley.

— Los actos que terminen estos procedimientos, dado su carácter de verdaderas resoluciones, expresas o presuntas, serán siempre motivados con sucinta referencia a las alegaciones de las partes, a los hechos y a los fundamentos legales.

11. El estímulo y protección de la actividad administrativa concertada debe compensarse con una auténtica potenciación de los controles aclaratorios y participativos.

12. Los arbitrajes y conciertos administrativos tienen naturaleza contractual, pero matizada por las peculiaridades propias del fin público que persigue la actuación administrativa, ya que es a la Administración a quien corresponde, en última instancia, en uso de sus prerrogativas, la libre elección del momento y el lugar de actuación y la forma, si bien está condicionada al respeto de las normas procedimentales preestablecidas.

J. C. B.

PERA VERDAGUER (F.) y otros: *Administración local y Administración de justicia*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, 334 págs.

Este libro recoge las lecciones impartidas por magistrados y catedráticos de Universidad en la Escuela Nacional de Administración Local, dentro del curso organizado por dicho centro sobre «Administración local y Administración de justicia», celebrado en Madrid durante el mes de enero de 1976.

Un prólogo del profesor García-Trevijano señala como notas carac-

terísticas de este curso la personalidad de los conferenciantes, la propia temática impartida y la participación no sólo pasiva, sino activa y real, de los asistentes, personas vinculadas con la Administración local por algún tipo de relación y con una sólida formación jurídica.

La primera conferencia versó sobre el tema de la «Lesividad de acuerdos de Entidades locales». El autor, con cuyo nombre encabezamos esta recensión, por ser el primer conferenciante, aborda en primer lugar la revisión de oficio y su aplicación a las Corporaciones locales, haciendo un breve examen de la jurisprudencia sobre esta materia, así como de las diversas posturas mantenidas por la misma, para referirse, finalmente, a la Base 38 del Estatuto de Régimen local de 19 de noviembre de 1975, que otorga a las Entidades locales, en el ejercicio de sus competencias, las potestades y privilegios propios de la Administración pública y entre ellos el de la revisión de oficio. Ampliamente expone los requisitos procesales, el procedimiento y los efectos tanto jurídico-procesales como de gratuidad en el tema que analiza.

Carretero Pérez estudia los «Problemas planteados en la Administración local por la Ley de Reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 17 de marzo de 1973». Desde el comienzo, el autor afirma que la legislación local ha sido progresiva y avanzada con respecto a la legislación general del Estado no sólo en lo sustantivo, sino en lo procesal. En relación con el tema que estudia, para el conferenciante la Ley de 1956 ha sido víc-

tima de su propio éxito, ha experimentado un crecimiento de litigiosidad que podríamos llamar canceroso; y la de 1973 ha venido a corregir esas tendencias congénitas de recargos de asuntos en los Tribunales superiores, especialmente en el Supremo, y por lo que respecta a la Administración local, que es el tema que nos ocupa, sus principales consecuencias son que varían el campo de los principios de la Ley de 1956.

Para el autor, la nueva Ley de 1973 ha representado una transformación sustancial del sistema de distribución de competencias judiciales y ha operado una descompensación judicial. Pero sería necesario realizar estudios previos de carácter estadístico, a través de gabinetes socio-económicos, encaminados a calcular las repercusiones que esa desconcentración del Tribunal Supremo en las Audiencias Territoriales va a producir en la tarea de los Tribunales, con el fin de evitar los desequilibrios y desigualdades, que pueden traer, como consecuencia, el peligro de auténticas denegaciones de justicia por excesiva lentitud del despacho de los asuntos.

Agúndez Fernández estudia el tema «El deber de colaboración procesal de las Entidades locales con los Tribunales Contencioso-administrativos». Después de unas palabras previas, se analiza el deber de colaboración como principio general de Derecho público, las perspectivas de la colaboración y sus referencias históricas, las líneas estructurales de este deber, el examen de los diversos supuestos, los deberes de envío de expediente, personación, defensa, cumplimien-

to de pruebas y ejecución de sentencias.

Quintana Redondo examina el tema de «La ejecución, suspensión e inejecución de sentencias en el orden contencioso-administrativo». La temática de la ejecución de sentencias, en general, tiene un relieve trascendente, puesto que desde un punto de vista pragmático podemos decir que la justicia no se realiza mientras aquella ejecución no está consumada en todos sus términos. El autor analiza la naturaleza jurídica de la ejecución a la luz de los textos legales vigentes, el procedimiento, los incidentes, las personas interesadas, la forma y términos de la ejecución y, por último, el problema planteado por la inejecución ilegal de sentencias.

Martín-Retortillo y Baquer (Lorenzo) estudia «Los conflictos jurisdiccionales y la Administración local». En primer lugar, toma en consideración una serie de datos sobre el tema, basándose en una recopilación de la jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales, que recoge las decisiones del Juez de conflictos, desde la vigencia de la Ley de Conflictos jurisdiccionales hasta 1976. Con base en esta recopilación jurisprudencial, el autor extrae una serie de consecuencias sumamente interesantes que afectan muy especialmente a todas aquellas personas interesadas en la Administración local española. Para el autor, si se quiere potenciar la autonomía municipal, obvia consecuencia debe ser la exigencia de que las actuaciones en esta materia no se hagan pasando por el Gobernador civil o, al menos, que la actuación de éste fuera estrictamente reglada, de mero trámite. Lo

que parece exigir la lógica es la actuación directa de los Ayuntamientos. Estima el autor que debería reclamarse un reconocimiento previo, sin ser responsable de unas potestades municipales, y cuanto más diáfananamente los Ayuntamientos representen a todos los habitantes del término, más responsables han de ser las decisiones que tomen. El autor aboga porque se alcance, al menos, la facultad de los Ayuntamientos de actuar sin mediatizaciones superiores, siempre que se garantizara un proceder responsable.

Garrido Falla examina «La responsabilidad patrimonial de las Corporaciones locales y del Estado». Analiza el tema partiendo del Código civil, de la conocida Ley de 5 de abril de 1904 y de la Ley de Bases de 1945, para referirse, finalmente, a la Ley de Expropiación forzosa y a la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, en cuya legislación participó el autor tan directamente. El tema de la responsabilidad y de la indemnización es minuciosamente analizado con ejemplos prácticos, para finalizar refiriéndose a sentencias recientes sobre esta materia y que el autor se limita a enumerar con el fin de no hacer demasiado larga su disertación.

Arozamena Sierra expone el tema «El control jurisdiccional de la actividad urbanística en la reforma de la Ley del Suelo». Se trata de un tema de articulación o relación entre Administración y Justicia en que los Jueces o Tribunales revisan la legalidad urbanística mediante el control de los actos de la Administración sujetos al Derecho urbanístico.

Mendizábal Allende trata el tema de «La potestad sancionadora de las Corporaciones locales». Para el autor, la potestad sancionadora constituye un tema apasionante, porque en él confluyen una serie de aspectos atractivos, desde una perspectiva intelectual, y muy importantes para la libertad ciudadana desde una perspectiva pragmática. Examina el tema bajo un prisma coherente, sometiéndolo a un tratamiento unitario en virtud de su configuración judicial, a través de las sentencias de nuestro Tribunal Supremo.

Mosquera Sánchez trata sobre «La aplicación jurisprudencial del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto en el Derecho administrativo local». El autor examina la jurisprudencia más importante sobre esta materia, y concretamente la sentencia de 27 de marzo de 1969, que desestima el recurso por no haber sido alegado el principio del enriquecimiento injusto, pero la doctrina jurisprudencial más reciente se orienta nuevamente hacia la posibilidad de aplicar la normativa contenida en el Código civil sobre la gestión de negocios ajenos.

Gabaldón López examina «La defensa jurisdiccional del administrado frente a la inactividad de la Administración». Después de un planteamiento inicial, el autor estudia la regla de la decisión previa y la jurisdicción revisora, la inactividad formal y material de la Administración, el silencio como técnica de garantía, así como la aplicación de estos principios al sistema español a la luz de la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal. El examen de las sentencias

del Tribunal Supremo pone de relieve la admisión por nuestra jurisprudencia de la posibilidad de imponer a la Administración una actuación en los casos que se derivan de la interpretación de las normas y principios procesales de nuestro ordenamiento.

Completa el libro la conferencia de clausura de Silva Melero, «Consideraciones sobre el control jurisdiccional de la Administración local». De las cuestiones planteadas deduce el autor el papel centralizador y debilitador de la autonomía municipal que el Estado ha realizado al organizar la revisión jurisdiccional de los actos de las Entidades municipales. Cuando se trata del control de los acuerdos municipales, un paralelismo con el control de la Administración estatal no puede establecerse sin reservas y de un modo absoluto, ya que parece presentar unos matices muy diferenciados por la naturaleza de los actos y disposiciones o resoluciones impugnadas. En suma, las peculiaridades de la Administración local en relación con la estatal no deben ser indiferentes al ordenamiento jurídico y deberán recogerse adecuadamente.

Un índice final recoge la relación de conferencias reseñadas y que han sido reunidas en este Manual.

FRANCISCO LOBATO BRIME

A. I. S. S. GUADALAJARA: *Las Comarcas en la Provincia de Guadalajara*. Madrid, Servicio Sindical de Estadística, 1977, 393 págs.

A lo largo de 1977, el Servicio Sindical de Estadística ofreció las ediciones de «Las Comarcas en las

Provincias de Avila y Toledo»; hoy dedica su atención a las mismas zonas de Guadalajara.

El contenido de la publicación está referido a un estudio en profundidad de la Provincia alcarreña, cuyas características son esencialmente agropecuarias, con una industria naciente y unas ciertas posibilidades de desarrollo en el sector terciario, aspectos tratados con dedicación especial en el marco de una división comarcal. División aceptada en las líneas básicas del desarrollo regional, pero no usada generalmente en los numerosos estudios e informes económico-sociales del país, debido, sin duda, a las dificultades que presenta la reunión de datos estadísticos referidos a estas zonas geográficas.

No nos es posible entrar a comentar aisladamente sus miles de datos fundamentales, pues cualquier intento parcial al respecto empujaría el nivel de la obra en su conjunto.

En el libro no sólo se ofrece el enmarque de la Provincia de Guadalajara en el conjunto nacional, sino también el estudio de la distribución interna de sus Municipios, con su capacidad espacial y demográfica, descrito en una serie de magnitudes que permiten llegar a un conocimiento amplio y detallado de su estructura. Todo ello está expresado en guarismos que conforman las Comarcas de Guadalajara en la dinámica de su avance, estacionamiento o retroceso. Pero quizá donde se sublima el trabajo de manera clara y explícita es en el capítulo final, donde se hace el estudio de una serie de indicadores de tamaño comarcal que nos descubren el actual momento de

las tierras alcarreñas y sus esenciales analogías y diferencias: la alarmante desertización en las Comarcas de Guadalajara: la fuerte regresión en sus Comarcas; la evolución positiva en su «corredor industrial», y la reducción de la población al 50 por 100 en la subcomarca de Atienza, de Guadalajara.

La población de la Provincia de Guadalajara se encuentra en franca regresión en todas sus Comarcas, excepto en el «corredor industrial»; sus descensos entre 1950 y 1970 oscilan entre el 1 por 100 de la Comarca de la Campiña y el 54 por 100 de la subcomarca de Atienza, en la Comarca de la Sierra.

Si se examina el grado de envejecimiento de la población, es quizá Guadalajara la Provincia que se encuentra en situación más desfavorable de todas las Provincias españolas, envejecimiento que presenta en algunas zonas caracteres alarmantes, pudiéndose considerar como las más deprimidas en este sentido la Comarca de Molina de Aragón, las subcomarcas de Atienza y Cifuentes (pertenecientes a la Comarca de la Sierra) y la Comarca de la Alcarria, exceptuando la capital de la Provincia.

Las características de regresividad de las Comarcas de la Sierra y de Molina de Aragón se reflejan también al estudiar su población activa; predomina el grupo de los empresarios y autónomos, fundamentalmente éstos, sobre los asalariados, y registran también un fuerte porcentaje los «familiares».

En el estudio de los indicadores puede observarse que el indicador conjunto de nivel de vida, en el que ya de por sí Guadalajara registraría un índice muy inferior a la me-

dia nacional, las Comarcas de Molina de Aragón y de la Sierra reflejan los índices más bajos, y dentro de esta última, la subcomarca de Atienza no alcanza ni siquiera el 50 por 100 del índice provincial. Igualmente, y con caracteres aún más acusados, podría comentarse el índice de turismo, en el que dicha subcomarca de Atienza sólo alcanza el 17,89 por 100 de la media nacional.

Por último, si examinamos el índice de evolución de las Comarcas, ya que él, en cierto modo, nos puede representar, como su nombre indica, las posibilidades de las distintas Comarcas en la situación y con los medios actuales, vuelven a observarse unos valores muy reducidos en las subcomarcas de Atienza y Cifuentes y en la Comarca de Molina de Aragón.

Todos estos, y otros múltiples datos que se presentan en el citado estudio de *Las Comarcas en la Provincia de Guadalajara*, del Servicio de Estadística de la A. I. S. S., se entiende que pueden ser un buen elemento para el conocimiento y análisis de las distintas zonas de dicha Provincia en orden a adoptar las medidas pertinentes para evitar su progresiva desertización y promover su desarrollo.

Conservación del Medio Ambiente.

Madrid, «Revista de la Universidad Complutense», vol. XXV, número 105, septiembre - octubre 1976, 313 págs.

El volumen que recensamos contiene el texto íntegro de las ponencias del coloquio organizado por la Universidad Complutense,

del 30 de septiembre al 2 de octubre de 1976, en el Castillo de Sigüenza, en colaboración con el Instituto de Estudios Seguntinos. La rúbrica general del coloquio fue «Conservación del Medio Ambiente».

Los temas tratados a lo largo de los tres días del coloquio y la personalidad científica, técnica y política de los ponentes indican, desde el principio, un alto grado de especialización en cada uno de los aspectos contemplados en relación con la problemática medioambiental.

Una simple enumeración de ponentes y ponencias corrobora nuestro criterio.

Don Manuel de Luna Aguado: «El Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales».

Don Pedro de Miguel García, Subdirector general del Medio Ambiente: «La organización administrativa para la defensa del Medio Ambiente».

Don Gabriel Solé Villalonga, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid: «Problemática económica en la defensa del Medio Ambiente».

Don Joaquín Catalá de Alemany, de la Facultad de Ciencias Físicas de la Universidad Complutense: «Contaminación atmosférica».

Don Lucio Pita Ramudo, del Departamento de Contaminación Atmosférica del Ayuntamiento de Madrid: «La contaminación atmosférica en los grandes núcleos urbanos».

Don José Luis Pinillos, de la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad Com-

plutense: «Problemas psicológicos de la contaminación».

Don Juan Ramón Lacadena Calero, de la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Complutense: «El Medio Ambiente: problemas genéticos».

Don Fernando González Bernáldez, de la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de Madrid: «Problemas ecológicos en la conservación del Medio Ambiente».

Don Ramiro Fernández Martín, Ingeniero aeronáutico del INTAET: «El ruido de los aviones como elemento perturbador del Medio Ambiente».

Don Andrés Lara Sáenz, del Instituto «Torres Quevedo»: «El ruido en los grandes núcleos de población».

Don Rafael Alvarado Ballester, de la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Complutense: «Contaminación de aguas».

Don Agustín Alonso Santos, de la Junta de Energía Nuclear: «La contaminación radiactiva causada por la energía nuclear».

Don José María Azcárate Ristori, de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense: «Paisaje, contaminación y patrimonio artístico».

Don José Luis Montalvo de Angel, Ingeniero de Caminos, de la Jefatura de Obras Públicas de Guadalajara: «La carretera y el Medio Ambiente».

Don Manuel Medina Ortega, de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna: «Normas internacionales sobre el Medio Ambiente».

Don Manuel Díez de Velasco, de la Facultad de Ciencias Económi-

cas de la Universidad Complutense: «La aplicación en España de las normas internacionales sobre el Medio Ambiente».

Don Angel Vián Ortuño, Rector de la Universidad Complutense: «Consideraciones científico-éticas sobre el problema de la contaminación».

Como se observa, la temática tratada es tan amplia que va desde la organización administrativa para la defensa del Medio Ambiente, pasando por el análisis de las diferentes clases de contaminación (por desechos, evacuación de humos, gases, residuos líquidos, degradación por ruidos, etc.), hasta el estudio de las problemáticas psicológica y genética derivadas de un desequilibrio del entorno o de un uso inadecuado y a veces masivo de los productos que ofrece la moderna tecnología.

Quiero destacar, para no alargar excesivamente esta noticia del libro que se recensiona, cómo el profesor Catalá de Alemany encuadra correctamente, en su ponencia, la problemática medio-ambiental. Considerada individualmente cada una de las facetas que inciden en una degradación del entorno humano, las acciones para su recomposición parecerán siempre de la máxima prioridad. Entonces se hace necesario establecer un criterio objetivo que conduzca a una valoración correcta de los diversos aspectos del problema del Medio Ambiente.

«... la ausencia de tal objetividad, junto con la falta de método científico con que desde hace años viene enfocándose el problema es, a juicio de muchos, la causa del recelo creciente que el gran público,

especialmente en los países más desarrollados, ha venido sintiendo hacia la ciencia y la tecnología en general y hacia sus profesionales en particular. El ciudadano está perplejo y confundido ante la avalancha de información pseudocientífica, en la que se mezclan, en dosis variables, filosofía, política, oportunismo y demagogia, al analizar hechos concretos, y no acierta a comprender, en su desconcierto, cómo puede suceder que instituciones, organismos y personas, del mayor prestigio y experiencia, puedan llegar a conclusiones discrepantes, y con frecuencia antagónicas, al emitir dictamen o simples opiniones a partir del estudio de los mismos datos y hechos concretos».

«La causa de todo el desconcierto que en relación a los problemas del Medio Ambiente se observa —añade— es bien sencilla: se trata de un tema que por su carácter interdisciplinar implica la colaboración de multitud de especialistas, científicos y técnicos hablando su propio lenguaje, no siempre comprensible por el resto...; en esta nueva Torre de Babel, la colaboración, tan indispensable, se hace con frecuencia difícil».

El coloquio, organizado por la Universidad Complutense, y el libro en que se contiene, trata precisamente de promover esa necesaria colaboración, aunque, a veces, no logre (en su presentación escrita) llegar al lenguaje comprensible por todos. Pero es que —como afirma el profesor Vián en su discurso de clausura, recordando a Shakespeare— «hay en el mundo muchas más cosas de las que caben en mi intelecto...».

J.-M. C. M.

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALENCIA: *Cooperación provincial a los servicios municipales*. Valencia, Imprenta Provincial, 1977, 294 páginas.

Esta obra, publicada bajo los auspicios de la Diputación Provincial de Valencia, recoge la actuación de esta Entidad local a través de los Planes Bienales de Cooperación desde la implantación del primero en 1954, así como la de los Planes de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, hasta el 31 de diciembre de 1975. En dicha fecha, dice el Presidente de la Diputación en la presentación de la obra, entran en vigor los Planes Provinciales de Obras y Servicios con un criterio coordinador y descentralizador, unificando los Planes Provinciales de las Comisiones de Servicios Técnicos con los Planes Bienales de Cooperación y atribuyendo el protagonismo íntegro de ellos a las Diputaciones, Cabildos insulares y Mancomunidades provinciales interinsulares.

El capítulo primero de la obra que recensamos analiza el territorio de la Provincia de Valencia desde el punto de vista de su extensión, configuración actual, orografía e irregularidad de las lluvias, que determinan el carácter torrencial y la impetuosidad de sus ríos.

En capítulos sucesivos de este primero se examinan las circunscripciones interprovinciales: distritos, comarcas y Municipios, así como la población y su distribución por distritos. Una gran profusión de datos estadísticos completan este primer capítulo.

El segundo, breve, se dedica a la evolución de los Municipios de la

Provincia, en lo concerniente a superficie, población, presupuestos y gastos por habitante de estos Municipios.

En el tercer capítulo, con datos numéricos, se nos dan a conocer los presupuestos de la Diputación Provincial desde 1953 a 1975, así como los gastos por habitante y el porcentaje que ha supuesto la asistencia económica de la Diputación a los Municipios en relación con la media de los presupuestos de la Corporación provincial durante los últimos veintidós años.

Sin duda, es el capítulo cuarto, dedicado a la cooperación provincial a los servicios municipales desde 1952 a 1975, el más extenso y detallado, al contener el resumen de la ayuda prestada por la Diputación a los Municipios de la Provincia. Gráficamente, y a través de mapas, se nos dan a conocer las obras realizadas por la Diputación en los Municipios de la Provincia en el período de 1952 a 1975. Así se analiza el abastecimiento y distribución de aguas potables, abrevaderos y lavaderos, alumbrado público y electrificaciones, alcantarillado y saneamiento, centros sanitarios de higiene rural y viviendas de médicos, cementerios, mataderos, casas consistoriales, caminos rurales, teléfonos, instalaciones deportivas, urbanización y pavimentación, grupos escolares y viviendas para maestros, casa cuartel de la Guardia Civil y asistencias técnicas diversas. Es éste el capítulo más extenso, al ser el más genuino de la labor realizada por la Diputación.

Dos apéndices completan esta obra. El primero, dedicado a las obras realizadas en régimen de

adopción de Municipios y aldeas por la Diputación Provincial. Se hace una relación de las aldeas con la obra realizada y ayuda otorgada. En el otro apéndice se incluye el Plan de Obras y Servicios correspondiente al bienio 1976-1977, como complemento de la labor realizada por la Diputación Provincial en orden a la ayuda de los Municipios de la Provincia.

La obra es, pues, principalmente una recopilación de datos, dejando constancia numérica de la labor de la Diputación en este tiempo, con un breve análisis de estas inversiones, que responden a la motivación principal de las mismas.

Es, por tanto, una obra perfectamente presentada, con unos cuadros estadísticos, gráficos y mapas, que responde al objetivo que se pretende y sumamente útil para quienes quieran conocer el programa de inversiones realizado por la Diputación en las tres últimas décadas.

FRANCISCO LOBATO BRIME

FUENTES BODELÓN (Fernando): *De-recho administrativo de los bienes*. Madrid, ENAP, 1977, 530 páginas.

Al entrar en contacto por primera vez con un libro es muy difícil que lo hagamos libres de todo prejuicio. Mucho más si se trata de una obra científica o con pretensiones de serlo.

Uno de los factores que más influye en la formación de ideas previas es la portada del libro, que incluye título y autor del mismo.

En la obra que comento, el título, en principio, sugiere tres posibles contenidos:

a) Estudio de las normas que regulan la actuación administrativa sobre cualquier clase de bienes, sea cual sea su titular.

b) Partiendo de la idea del Derecho administrativo como disciplina de la ciencia jurídica, intento de construir una teoría sobre el dominio público y el patrimonio del Estado.

c) Estudio de la normativa vigente sobre los bienes de dominio público y los patrimoniales de la Administración.

De alguna forma, las tres perspectivas son tenidas en cuenta por el profesor Fuentes Bodelón.

La primera, para descartarla como objeto del texto que comentamos, no por razones de fondo, sino como autolimitación por motivos de oportunidad, como se expone en la contraportada del libro. Así, el estudio de la propiedad vinculada, de la propiedad privada sujeta a limitaciones o gravámenes administrativos, podría haber formado parte de la obra.

Respecto a la segunda, el autor trata de estudiar de forma unitaria lo que llama «derecho patrimonial público». Utiliza como criterio básico, que sirve para estudiar de forma sistemática esta parte del Derecho administrativo, el carácter patrimonial de la relación entre la Administración y los bienes que se le atribuyen. Con lo cual se sitúa entre los autores que mantienen una tesis patrimonialista o civil sobre la teoría de los bienes de la Administración, frente a los que ven la relación como administrativa. Para estos autores, a los que me adhiero, el derecho de propiedad, o, mejor aún, la titularidad de

derechos, es una técnica-puente para la aplicación de uno de los dos regímenes jurídicos, dominio público o patrimonio, que regulan las relaciones de la Administración con los bienes de los que es titular.

La idea de régimen jurídico en el triángulo poder administrativo-fines públicos-medios materiales para conseguirlos es, a mi juicio, más válida que la de propiedad, que da lugar, como el propio Fuentes Bodelón reconoce, a un «tratamiento unitario... diluido o desdibujado». El régimen de dominio público se detendrá en la relación poder-fines de uso o servicio públicos, mientras el de patrimonio regulará, sobre todo, la relación entre el titular del poder administrativo y los medios materiales.

La parte central y más brillante del libro, que al tiempo constituye el principal objeto de *Derecho administrativo de los bienes*, es la exposición minuciosa y comentada de la normativa vigente sobre:

- Dominio público, natural y artificial.
- Bienes cuasidemaniales, entre los que incluye: montes, patrimonio nacional, patrimonio histórico-artístico y bienes comunales.
- Bienes patrimoniales.

El estudio es exhaustivo y claro, lo cual es de alabar teniendo en cuenta la finalidad docente de la obra.

Acorde con su experiencia administrativa en el dominio público hidráulico, Fuentes Bodelón trata muy ampliamente esta parcela de los bienes sometidos al régimen de dominio público, llegando incluso a desequilibrar un poco el trabajo, sobre todo si tenemos en cuenta el

escaso espacio que dedica a los bienes patrimoniales.

La obra tiene también gran interés para el estudioso del tema por el hecho de agrupar en un texto la regulación vigente comentada y coordinada, tarea importante dada la dispersión normativa. Son de gran utilidad los antecedentes históricos, que señala, para entender mejor, las instituciones actuales. Destaca también en la obra la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que cita para la mejor interpretación de las muchas veces confusas normas que disciplinan la materia.

En resumen, un libro de utilidad y necesario, dado que pocos autores son capaces de emprender el camino del profesor Fuentes Bodelón y no abandonarlo ante el esfuerzo que supone el reto permanente del «Boletín Oficial del Estado».

LUIS-J. ARGÜELLO GARCÍA

RODRÍGUEZ OSUNA (Jacinto): *Informe sociológico sobre el área de Santiago de Compostela*. Madrid, Escuela de Enseñanza Social de Galicia. Editor: Ayuntamiento de Santiago de Compostela, 1974, 157 págs., map. y 8 láms.

Este trabajo, fruto de una eficaz colaboración entre el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y otros 15 del área compostelana, que lo promovieron, y la Escuela de Enseñanza Social de Galicia, que lo realizó, bajo la dirección del señor Rodríguez Osuna, ha servido de base para la constitución de la Mancomunidad voluntaria de Ayuntamientos de dicha área.

Se trata de una Comarca con un alto porcentaje de población activa agraria, superior al 50 por 100, con un paro encubierto, característico de zonas subdesarrolladas, que consiste en un subempleo de la población y un bajo rendimiento de trabajo, con fuerte retraso, de este sector que afecta a todos los Municipios de la Comarca excepto a Santiago; consecuencia todo ello de la falta de capitalización de las explotaciones y de la falta de selección de razas de la cabaña ganadera, de los sistemas de cultivo utilizados, del minifundio, de la gran dispersión del hábitat —ya que en los 1.566,83 km² de los 16 Municipios que la componen existen 1.913 núcleos de población con 166.521 habitantes—, de los fuertes movimientos migratorios y del bajo nivel cultural, salvo en Santiago; del escaso nivel de renta y del aislamiento del resto de España.

Frente a esta visión estática de la Comarca, hay que resaltar que se halla, a su vez, en vías de desarrollo, con síntomas de dinamismo, que se manifiesta en el aumento del nivel cultural de la juventud —disminución del analfabetismo, aumento de la población que cursa estudios de nivel superior a los primarios, con elevación de expectativas en cuanto a estudios universitarios se refiere—; el cambio de mentalidad en la generación de los hijos respecto a la de los padres —mayor participación en los medios de comunicación de masas, evolución de los valores religiosos y mayor disposición para abandonar la agricultura—; y la polarización hacia Santiago —situado en el centro del eje de desarrollo La Coruña-Villagarcía de Arosa-Vigo— y

hacia otros núcleos de la Comarca en que pueden instalarse servicios comunitarios para una población en creciente aumento del nivel de vida.

En la monografía se expone, en primer lugar, el planteamiento del estudio de la Comarca mediante encuestas a las amas de casa, los maridos e hijos de dieciséis a veinticuatro años y a los Ayuntamientos, con un total de 3.581 entrevistas y datos referentes a 8.105 personas.

Se describe, en segundo término, el cuadro geográfico de la Comarca, su hidrografía, la red viaria, la dispersión del hábitat y el tipo de economía, y se hace lo propio con respecto a las seis subcomarcas.

En el aspecto demográfico, se estudia la evolución de la población de la Comarca y de las subcomarcas según los censos de población de 1910 a 1970, la densidad de población, el crecimiento vegetativo, el volumen y destino de las emigraciones y la estructura demográfica —sexo, edades y estado civil— de la población.

Se analizan, igualmente, los factores de producción: la agricultura, con especial consideración de la evolución de la población agraria, el régimen de propiedad, tipo y tamaño de explotaciones y el minifundismo; la ganadería, según tamaño de las explotaciones, y la industria.

En el orden laboral se examina la población activa e inactiva y su estructura por sexo, edad y ocupaciones; la duración de la jornada laboral, la valoración del trabajo de la mujer y el nivel de estudios de la población.

Con referencia a la dotación de

servicios, se estudia el equipamiento, por subcomarcas, del alcantarillado, pavimentado, alumbrado público, disponibilidad de agua corriente, luz eléctrica y teléfono público; los equipamientos educacional, sanitario y el equipamiento social —residencias de ancianos y guarderías infantiles—, y los lugares de esparcimiento —cines y teatros, salas de fiesta, casinos y locales sociales, bares y cafeterías y teleclubs—.

Igualmente, se estudia la estructura de la familia, la evolución de la natalidad y la fecundidad real e ideal de la mujer casada, así como los factores de inestabilidad de la familia.

En el orden social se exponen y comentan también los resultados de las encuestas con respecto al acceso a los medios de cultura de masas —libros, prensa, radio, televisión—, la evolución de los valores religiosos y el grado de racionalidad en que apoyan sus decisiones.

La movilidad social es objeto de especial atención en orden al cambio de ocupación de una a otra generación y a los estudios, sus expectativas y aspiraciones, según sexo, edad, ocupaciones y subcomarcas.

De la misma forma, es objeto de análisis el nivel de vida de la Comarca y de las subcomarcas y su evolución atendiendo a los ingresos familiares mensuales, al equipamiento de la vivienda —servicios y electrodomésticos y otros bienes que poseen— a la morbilidad y al deseo de emigrar.

A modo de conclusiones se destaca la necesidad de promover el desarrollo de la Comarca, señalando, a estos efectos, los objetivos, fijando

las prioridades y eligiendo las acciones necesarias para su ejecución.

En cuanto a las acciones necesarias, son de destacar: la red viaria, la de telecomunicación y los tendidos eléctricos; la creación de los servicios, que supone, de una parte, la de las instituciones que hayan de darles vida, y de otra, el montaje de las instalaciones apropiadas en los campos de la educación, sanidad, asistencia y promoción social, comercio y banca, diversiones y uso del tiempo libre, y de manera especial, la determinación de los núcleos de asentamiento de estos servicios, que básicamente pueden ser en Santiago de Compostela, Ordenes y Padrón.

Este estudio comarcal tiene un extraordinario interés y debiera servir de modelo para su aplicación a las innumerables Comarcas que en las diversas Regiones españolas ofrecen sus características peculiares, sirven de contraste y reflejan la riqueza y variedad del medio fisiográfico y socioeconómico en que los españoles viven y desarrollan sus actividades.

I. B. R.

TOMLINSON HERNÁNDEZ (Everardo E.): *La Administración local en las legislaciones española y panameña*. Panamá, Editorial Universitaria, 1977, 176 págs.

El profesor Tomlinson, que amplió sus estudios en la Escuela Nacional de Administración Local, en la que dejó un grato recuerdo por sus dotes personales y por su capacitación, ha querido ahora rendir un nuevo tributo de reconoci-

miento a las enseñanzas recibidas en la misma con la obra que comentamos, en la que una vez más se patentiza su valía y su rigor científico.

Un estudio comparado entre dos o varias legislaciones no es una empresa fácil. Menos aún cuando se abordan sistemas aparentemente similares por su génesis— afirma el autor en la Introducción—; pero disímiles en cuanto a su orientación y aplicación. Sin embargo, intentaremos realizar este análisis no sólo por el imperativo académico de presentar una monografía, sino porque estamos convencidos de la necesidad de que se conozcan las particularidades que animan el Régimen local en España y en Panamá, las situaciones que los distinguen y las diferencias que se encuentran en uno y en otro por razón de la filosofía política que opera como elemento generador de ambos.

El texto se divide en seis capítulos y unas Conclusiones, complementado con siete anexos en los que se recogen las principales disposiciones constitucionales y legales del régimen panameño.

En el capítulo primero se determina lo que es la Administración local en España y en Panamá: en aquélla, comprensiva de Provincias y de Municipios, y en ésta sólo abarca a éstos.

En el capítulo segundo se contempla el régimen de integración de los Municipios: los factores territorio, población y económico, así como el fenómeno de la tutela.

El capítulo tercero se refiere a la organización municipal, incluyendo las condiciones y requisitos para ser representante en Panamá y

concejal en España, las causas de pérdida de dicha condición, la figura del Alcalde, los funcionarios municipales, el Juez ejecutor como funcionario «sui generis» y el Corregimiento como entidad municipal panameña.

En el capítulo cuarto se comprende el examen de la Administración municipal: competencias, forma de adopción de los acuerdos y de las ordenanzas; la prestación de los servicios públicos, y las entidades autárquicas que han desplazado al Municipio en Panamá.

El capítulo quinto expone los recursos que integran la Hacienda municipal.

Y el capítulo final se refiere a los Presupuestos locales: forma de preparación, aprobación y expedición de los mismos; gastos municipales y forma en que se autorizan; las figuras del Interventor español y el Auditor panameño, y los Presupuestos extraordinarios.

Dentro de las Conclusiones que se exponen, destacan por su importancia, en primer lugar, la necesidad de dotar a los Municipios de los recursos económicos precisos para que puedan llevar a cabo sus funciones.

En segundo lugar, se reconoce igualmente necesaria la autonomía municipal, que se ha de coordinar con los Planes nacionales, para lo cual en la elaboración de éstos han de participar los representantes municipales.

En tercer lugar, se entiende que la tutela estatal debe desaparecer, sin que eso implique que no deban existir otros procedimientos de fiscalización de la labor municipal.

En cuarto lugar, se considera indispensable que los mandatarios

municipales sean elegidos por el pueblo.

En quinto lugar, es indispensable el establecimiento de un régimen jurídico regulador de la prestación de servicios.

En sexto lugar, se estima que la gestión del urbanismo debe ser de la competencia municipal.

En séptimo lugar, se reconoce que, además de los recursos económicos propios municipales, se debe contar con participaciones en los del Estado.

En octavo lugar, se entiende que la actividad judicial es una función estatal, que debe ser costeada exclusivamente con fondos de este carácter.

En noveno lugar, se afirma que las funciones de fiscalización estatal de la gestión municipal no pueden ser costeadas con cargo a fondos municipales.

En décimo lugar, se considera que la actuación de los políticos municipales debe tener compensación económica.

En undécimo lugar, se estima que debe desaparecer la facultad de los representantes panameños de condonar obligaciones a favor del Municipio.

Y, por último, se entiende que deben ser los Municipios los que gestionen directamente, o a través de concesión, los servicios peculiares de los mismos, no siendo admisible el que sean sustituidos por otras entidades públicas.

En definitiva, el autor nos brinda un análisis comparativo de un indudable interés práctico, que pone de manifiesto, como anticipábamos, su gran preparación.