



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

V. BIBLIOGRAFIA



JOHNSON-MARSHALL (Percy): *Renovación de ciudades*. Traducción de Santiago TÉLLEZ OLMO. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979, 416 páginas.

Subrayando el papel del centro peatonal como un lugar de reunión y de encuentro, el autor —afirma L. Mumford en la introducción— sacó a la luz los verdaderos elementos que permiten que una ciudad funcione culturalmente *como* una ciudad: los elementos que actúan sobre la herencia cultural y que en última instancia dan forma a todas sus actividades subordinadas. Donde no existen núcleos cívicos, o donde existen en forma residual, extinguiéndose, la ciudad, si continúa creciendo, se convierte en una masa urbanoide indiferenciada. A menudo sus partes se multiplican rápidamente, como células cancerosas, porque el núcleo central no desempeña una de sus principales funciones: la de conservar juntas las partes y evitar que alguna de ella crezca a expensas de la vida operativa del todo.

La importancia de este concepto del *núcleo cívico* justifica totalmente el hecho de que el autor —añade— dedique un capítulo a su desarrollo durante la posguerra del centro comercial peatonal de Coventry, del entorno de la catedral y del planeamiento de los edificios de los alrededores. A este

respecto, podemos decir que tanto la lección de las ciudades antiguas, desde Mesopotamia a la Edad Media, pasando por Grecia, como la lección de las New Towns británicas en nuestra época, empezando con la ahora relativamente antigua Letchworth Garden City, fueron aplicadas con éxito en una ciudad industrial a fin de contener su crecimiento y a la vez intensificar y amplificar el tipo de estímulos sociales y culturales que ofrece a sus ciudadanos.

El texto se presenta dividido en nueve grandes capítulos, que se agrupan en dos partes.

La parte primera, capítulos primero al tercero, se inicia con el estudio de *la dinámica del crecimiento*, y una de las principales ideas que se destacan es la de que uno de los problemas más difíciles de resolver en el planeamiento urbano es el que se refiere al *tiempo*. Una nueva ciudad puede ser planificada y construida en unos pocos años, pero generalmente una ciudad es casi inevitablemente una realización de generaciones.

Debido a la ausencia de un planeamiento consciente y un control coordinado durante los últimos ciento cincuenta años, se han producido una serie de desajustes que han conducido a un deterioro progresivo de la ciudad como medio ambiente *humano*. Otro de los problemas que tienen que ver con el

tiempo y con la ausencia de planeamiento corresponde al aumento del volumen edificado que puede producirse en una ciudad, sin que se verifiquen otros cambios complementarios. Quizá la lección más difícil de aprender, particularmente para los arquitectos, es que la remodelación urbana puede tardar varios años en llegar a su término y que, en consecuencia, debe pensarse en el diseño urbano como un proceso *continuo y flexible*.

A continuación se consideran los *elementos componentes del planeamiento*, y así se sostiene que si se pretende que una ordenación general tenga alguna relevancia, debe consistir en mucho más que en una simple zonificación en dos dimensiones; debe ser un estudio imaginativo en *tres* dimensiones, que debe incluso llegar a prever las formas arquitectónicas más modernas con la suficiente flexibilidad como para que resulte posible introducir modificaciones volumétricas en cada edificio individual durante su construcción, sin que por ello se deterioren los principios generales del diseño global.

Para el urbanista existe otro problema, que afecta a la relación del diseño de los elementos componentes con la dimensión temporal, y que está provocada por los cambios que se producen en la organización social y económica de toda sociedad a lo largo del tiempo. Para analizar esto con más detalle se realizan estudios comparativos de tres tipologías básicas de edificios: residenciales, comerciales y de oficinas. Cualquier estudio, por elemental que sea, permite comprobar hasta qué punto los cambios de la estructura social y

económica afectan a los fundamentos de los programas de los edificios y, en consecuencia, a la propia forma de los mismos.

Por último, se pone de relieve que si bien casi todos los medios de comunicación, como, por ejemplo, el teléfono, el telégrafo, la radio y la televisión, producen un considerable impacto visual sobre nuestro entorno, con todo un despliegue de cables, de postes y antenas, por no mencionar otros efectos menos evidentes, es el automóvil el que ha traído el gran cambio y el que en la actualidad amenaza con dominar toda nuestra vida urbana.

Y esta parte se concluye con la contemplación de *utopías y proyectos*, reseñando diversos propósitos y formulaciones, y se termina afirmando que todavía estamos hoy en un estadio en el que sólo comienza a vislumbrarse la nueva concepción; el diseño total de la ciudad depende de la evolución del diseño de las formas de sus principales elementos y de su integración a lo largo del tiempo, y aún quedan por resolver muchos de los problemas organizativos que esto implica.

Sin embargo, se pueden hacer algunas consideraciones fundamentales sobre cualquier concepción utópica para las ciudades actuales: en primer lugar, debe basarse en la consideración de todas las necesidades del hombre y no estar dominadas por un aspecto parcial, por muy importante que sea. Las concepciones actuales tienden a dar la mayor importancia al problema de «llegar hasta», pero tan importante como esto es diseñar pensando en el «qué hacer» una

vez que se ha llegado. En segundo lugar, debe tener en cuenta los problemas del futuro, como lo hacían las utopías de Leonardo; pero sobre todo debe ser realizable.

La parte segunda, capítulos cuarto al noveno, se inicia con la indicación de *nuevas leyes y técnicas de planeamiento*, y así se manifiesta que durante los años treinta el planeamiento se desarrolló rápidamente en Gran Bretaña, pero ante la incapacidad que todas las ciudades demostraron a la hora de poner en práctica las más importantes propuestas que el planeamiento había elaborado, los esfuerzos de los reformadores se concentraron en el intento de convencer a la gente de la *necesidad* del planeamiento y en las presiones ante los sucesivos Gobiernos para obtener una legislación que permitiese desarrollarlo.

Sin embargo, fue el *shock* de la guerra y de los bombarderos lo que determinó el que se iniciasen las acciones positivas. Por primera vez la gente pudo ver cómo grandes zonas de los centros de las ciudades levantadas a lo largo de generaciones quedaban arrasadas. Todos los impedimentos físicos para llevar a cabo una reordenación habían desaparecido de golpe. Pero entre la destrucción total, por una parte, y la reconstrucción integral para conseguir un entorno físico adecuado a la vida del siglo, por otra, hay una gran distancia. Por esta razón podemos decir que, en un sentido, fue bueno que entre los bombardeos de Londres, Coventry, Portsmouth y otras ciudades y el final de la guerra transcurrieran todavía cinco años, que dieron tiempo para que se desarro-

llaran, además de los nuevos planes y las nuevas técnicas, los procedimientos legales y financieros necesarios para llevarlos a cabo.

A continuación se reseña *el planeamiento integral en Londres*, y como conclusiones generales de la aplicación del mismo, se formulan las siguientes: 1.<sup>a</sup>, el procedimiento normal de planeamiento es recomendable en gran medida, aunque cabe imputarle dos defectos; su tendencia a complicarse demasiado y su lentitud. También se puede añadir que en la reordenación de un área siempre resulta de gran ayuda la posibilidad de adquirir grandes extensiones de terrenos por parte de los organismos públicos, ya que a los controles de planeamiento se añaden así los controles correspondientes a la propiedad del suelo; 2.<sup>a</sup>, el planeamiento de estas áreas debe formar parte de un plan de ordenación general más amplio; 3.<sup>a</sup>, una vez completadas las etapas de información y de análisis, queda la etapa fundamental del diseño urbano tridimensional. Este debe abordar los problemas diacrónicos, manteniéndose firme en cuanto a las formas espaciales. Así, si bien es cierto que sólo los buenos arquitectos hacen buena arquitectura, el diseño urbano global puede hacer mucho por conseguir un mínimo de orden y de coherencia en las ciudades, en contraste con el caos urbano al que estamos demasiado acostumbrados; 4.<sup>a</sup>, todas estas actividades exigen un alto grado de trabajo en grupo o en equipo a lo largo de un período de tiempo considerablemente largo, además de una estrecha colaboración y una relación constante con muy distintos espe-

cialistas; también exigen un aporte considerable de entusiasmo y de idealismo.

Más tarde se pasa al caso de *Covenry*, narrándose todo el proceso seguido en la reconstrucción, así como los distintos problemas que se planteaban en el diseño de la nueva ciudad, que se deseaba siguiese las grandes líneas de la destruida. Y así se manifiesta que la lección que se puede sacar de este caso es obvia. Los núcleos centrales de las ciudades tienen planteados un problema de diseño; si se quiere obtener un entorno urbano civilizado, se necesitan equipos de diseñadores imaginativos, prácticos y totalmente volcados en su labor, con un director excepcional y trabajando para una Administración lúcida, pero todo esto debe inscribirse en un marco legal apropiado y apoyarse en unos presupuestos suficientes.

Acto seguido se pasa al caso de *Rotterdam*, y después de reseñar el proceso seguido en su reconstrucción, se afirma que las lecciones que se obtienen de este experimento son: 1.ª, la decidida voluntad de todos sus habitantes de remodelar su ciudad, haciendo de ella una moderna máquina funcional, tal como lo demuestran los nuevos muelles; 2.ª, la decisión de reconstruirla como un importante centro comercial nacional, ofreciendo amplias oportunidades tanto a los pequeños comerciantes como a los grandes; 3.ª, su transformación en un lugar agradable para vivir; para lograr este objetivo se planificaron y se construyeron las nuevas dotaciones culturales necesarias y se cuidó al máximo el diseño de todos los entornos residenciales, des-

de los bloques de pisos situados en el centro y rodeados por toda la animación y todas las luces de la ciudad hasta las unidades residenciales periféricas, pasando por los nuevos parques y los excelentes paisajes urbanos provistos de esculturas y de otros elementos de equipamiento de las vías públicas perfectamente ambientales; 4.ª, la imposibilidad de llevar a cabo la reconstrucción integral de una ciudad sin que el Gobierno central proporcione el marco legal y financiero adecuado y sin que exista una continuidad en el desarrollo del diseño del plan a través de todas sus etapas.

A continuación se contempla *la ciudad del siglo XXI*, y para ello se parte de un interrogante: «¿qué es lo que la gente quiere?»; porque la gente tiende a desear y preferir lo que conoce. Generalmente, las personas tienden a concebir un nuevo entorno basándose simplemente en la eliminación de las deficiencias que presenta un entorno actual, y el urbanista tiene la difícil tarea de sugerir todas aquellas posibilidades que la gente no plantea porque no conoce. De cualquier forma, hay una serie de cuestiones obvias cuya aceptación se puede dar en general por descontado. De forma elemental podemos expresar así algunas de estas cuestiones —una especie de rosa de los vientos del urbanismo—:

En primer lugar, nos gusta la *limpieza*, en consecuencia podemos decir que necesitamos *ciudades higiénicas*.

En segundo lugar, deseamos la *longevidad*, en consecuencia queremos *ciudades seguras*

En tercer lugar, buscamos *efica-*

*ca*, en consecuencia deseamos *ciudades funcionales*.

En cuarto lugar, buscamos un cierto sentido de *continuidad*, lo que significa que somos partidarios de la terapéutica conservacionista selectiva de Geddes y que necesitamos *ciudades continuistas*.

En quinto lugar, deseamos llevar una vida *bien organizada*, lo que implica la necesidad de *ciudades equilibradas*.

En sexto lugar, por encima de todo, queremos ser *civilizados* y, en consecuencia, necesitaremos *ciudades bellas*, ciudades que sean obras de arte colectivas.

Y se concluye con la mención de las *realizaciones actuales*, afirmando que en casi todas las ciudades del mundo se desarrollan continuamente procesos de renovación, muchos sin el más mínimo control de planeamiento y algunos sujetos a planes exclusivamente bidimensionales. Sin embargo, en algunos lugares en los que las condiciones han sido propicias se están construyendo edificios con arreglo a un plan de ordenación integral.

En consecuencia, se analizan algunos de estos ejemplos; con ellos no se pretende ofrecer una selección de ejemplos representativos nacional o internacionalmente, pues cada ejemplo no ilustra más que un intento positivo de construcción o reconstrucción de una ciudad en unas coordenadas reales concretas.

Los ejemplos que se indican son: Nueva York, el edificio de las Naciones Unidas; Brasilia; en Filadelfia, el Market East Plaza, el centro de la ciudad y el Centro Penn; en San Francisco, el proyecto de remodelación del Golden Gateway;

en Estocolmo, el conjunto Haymarket; en Salford, el corazón de la ciudad y el centro comercial; la nueva ciudad de Cumbernauld y la Universidad de Edimburgo.

En conclusión, podemos afirmar que el autor, a lo largo de las páginas de la obra, nos brinda un texto profundo y a la par sugestivo, con lo cual imparte conocimientos de forma atractiva, que es el mayor mérito de un escritor. Johnson-Marshall nos lleva ante una serie de problemas y después nos conduce ante sus posibles soluciones. Las que no son sólo válidas en los supuestos de reconstrucción de ciudades, sino que son igualmente idóneas en los casos de remodelación y de ordenación de las mismas.

Sus ideas claves son imaginación, pragmatismo y tesón. Ideas que deberían presidir siempre la política urbanística, y que, sin embargo, faltan con harta frecuencia.

En definitiva, repetimos, creemos que las tesis que se sustentan pueden ser de gran virtualidad en las Corporaciones locales españolas, por lo que al difundirlas el Instituto de Estudios de Administración Local les ha prestado, una vez más, un inestimable servicio.

J. C. B.

SAVIGNY (Jean de): *¿El Estado contra los Municipios?* Traducción de José BERMEJO VERA. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, 261 págs.

El libro que recensamos constituye el tercer volumen de una nueva colección que bajo el título genérico de «Administración y Ciudadano» ha sido lanzada por el Ins-

tituto de Estudios de Administración Local. Aunque la versión original francesa es de 1971 y la traducción, por tanto, se ha demorado siete años, el tema esencial y las cuestiones relacionadas con el mismo siguen estando vigentes, sin perjuicio de que algunos datos estadísticos, sin duda interesantes a efectos comparativos, puedan haber perdido actualidad, ya que, lógicamente, se refieren a períodos anteriores, en general a la pasada década.

El título del libro, formulado como una interrogación, tanto en su portada como en las páginas iniciales, se convierte en afirmación y epígrafe del capítulo primero. Partiendo de esta idea de tensión, incluso de enfrentamiento entre Entidades, analizando la historia de su desarrollo, el autor hace un canto de la necesidad del Municipio como núcleo natural y básico de convivencia comunitaria. El libro es, pues —lo dice el traductor en su nota preliminar—, «un caro intento de reivindicación municipalista» sin caer en el «bucolismo» o «romanticismo», como en ocasiones han hecho muchos autores.

La crisis del Municipio ha sido, tal vez, una de las afirmaciones, más allá del tópico, repetida una y otra vez en los últimos años. Quienes se han preocupado en profundidad por el tema —en especial los municipalistas de vocación— lo han hecho con un claro deseo de superar una desangelada realidad y apuntar soluciones renovadoras que devolvieran vitalidad y dinamismo a las Entes locales y atractivo a las tareas de Administración dentro de su ámbito. En esta línea, y la aportación es singularmente

importante, se halla la obra de Savigny.

La idea que dejamos expuesta es precisamente la que abre la nota preliminar debida al traductor Bermejo Vera. «Desde hace algunas décadas —se dice en dicha nota—, pero muy especialmente en el último decenio (se refiere a la década de los años sesenta), vientos renovadores azotan con relativa virulencia la vida local. El fenómeno es universal y muy pocos han dejado de observar que el origen del mismo se halla en la propia crisis de la organización estatal contemporánea». «Resulta paradójico que el comienzo de la crisis coincida con la época en que sus medios personales y materiales, sus posibilidades financieras y su organización han alcanzado una solidez fuera de toda duda, y no deja de ser curioso, asimismo, que cuando los progresos económicos y sociales se encuentran en una cota elevada entren en polémica los sistemas orgánico-políticos que, de alguna manera, los han propiciado».

Si he querido trasladar esta larga cita es porque precisamente ilustra y resume la situación de tensión entre Municipio y Estado y puede ser, en cuanto define la realidad presente, el punto de partida para encontrar soluciones superadoras y aceptables.

El vaciamiento de poder de los Entes locales y el consiguiente fortalecimiento del Estado, desembocando en una acusadísima centralización, es una de las primeras causas de la crisis. Frente a este panorama, Savigny postula la recuperación de las libertades locales expresadas en la autonomía municipal. La autonomía, para él,

no será sólo un «derecho fundamental», «una común aspiración de los hombres», sino «un principio de eficacia administrativa». «Las autoridades locales son irremplazables para detectar la aparición de nuevas necesidades» y, por otra parte, «cierto número de decisiones sólo pueden ser correctamente adoptadas a nivel local». Aún añade el autor nuevas razones en defensa de la autonomía, como es la de enfrentar la diversidad municipal que produce imaginación y la unidad de poder que engendra la esclerosis.

El capítulo II también tiene como título una pregunta, que estaría ligada a la exposición anterior. ¿Para qué sirven los Municipios? La contestación podría concretarse en señalar que las tareas municipales han de dirigirse a la realización de los servicios públicos, los equipamientos colectivos y las funciones también colectivas.

Los siguientes capítulos afrontan cuestiones más concretas, pero que también contribuyen a explicar la situación actual. Las múltiples expresiones de la tutela estatal sirven como exponente del control a que están sometidos los Municipios y, en consecuencia, de su falta de acción independiente. El auge de los «concesionarios» de Servicios merman la libre capacidad de las Corporaciones locales y el establecimiento de «Administraciones de misión» como organismos *ad hoc* contribuye a la denunciada centralización.

La uniformidad, patrón al que obedece la organización de los 38.000 Municipios franceses, es calificada como un mito. «La vida —dice el autor— se pliega con di-

ficultad a las exigencias de la geometría». La realidad presente está demandando una diversidad de tipologías municipales. La elección y funcionamiento de los órganos decisorios, el análisis del *management* de los Municipios, con todos los problemas que plantea la existencia de 400.000 funcionarios municipales, son otros tantos temas abordados por Savigny y de los que, además de exponer su situación actual, apunta posibles soluciones para eliminar las deficiencias detectadas.

Los Municipios rurales —nueve de cada diez— difícilmente podrán desarrollar una gestión moderna mientras no se mancomunen. En cambio, la modernización de la Administración mediante el desarrollo de la investigación y la previsión, así como la racionalización del funcionamiento de los Servicios, constituyen una de las novedades e inquietudes más apreciables de los Municipios urbanos.

No podía faltar, en un libro dedicado a la revitalización municipal, un estudio de las Haciendas locales, en el que, al igual que en los otros capítulos, el autor coloca, junto a la exposición de la realidad, sus propias reflexiones para conseguir mejoras. Es significativa a este respecto su afirmación de que «todos los países industrializados han constatado que un régimen fiscal apoyado exclusivamente en factores de carácter territorial es incapaz de garantizar la financiación íntegra de las cargas municipales».

Las páginas finales, a modo de recapitulación, llevan el sugestivo título de «Los Municipios del mañana». En ellas, el autor se pro-

nuncia rotundamente contra la fragmentación municipal, tan atacada a lo largo de toda su obra. Expone las posibles y distintas soluciones, como la radical fusión de Municipios, la simple asociación de varios de ellos para constituir un organismo común —sindicatos intermunicipales de vocación única o múltiple—, establecimiento de distritos urbanos y las experiencias concretas del distrito de la Región de París y de las «Corporaciones urbanas» de Lille, Strasbourg, Bordeaux y Lyon.

Ante las dificultades de una vasta operación de fusiones municipales, se inclina hacia un sistema de varios niveles administrativos locales, solución a la que califica de «audaz, pragmática y políticamente seductora».

De esta ya larga exposición, en la que se han procurado anotar todos los temas apuntados por el autor, puede desprenderse, como indicaba al principio, que la obra recensionada conserva toda su actualidad a uno y otro lado de los Pirineos. En gran medida una obra que en España afrontase un objetivo similar tendría que abundar en muchos de los puntos señalados y llegaría a conclusiones muy parecidas. Es lógico, por tanto, que se destaque su interés, cuando en nuestro país, después de los sucesivos intentos de los últimos diez años, nos encontramos con la próxima promulgación de un nuevo ordenamiento local, en el que habrán de tenerse en cuenta, para encontrar las soluciones adecuadas, los problemas existentes, muchos de los cuales han sido tratados en este libro.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

CORRAL GARCÍA (Esteban): *Las Comunidades castellanas y la villa y tierra antigua de Cuéllar*. Salamanca, 1978, 448 págs.

El libro corresponde a una tesis doctoral aprobada con la calificación de sobresaliente *cum laude* en 1976 y su publicación está patrocinada por la Diputación de Segovia y el Ayuntamiento y Comunidad de Cuéllar.

Debido a las vivencias municipales del autor como Secretario de primera categoría de Administración Local, el estudio histórico nos da la impresión de trasladarnos a través del túnel del tiempo a otra época; en efecto, debido a que la sistemática expositiva está basada en modernos criterios, el estudio histórico se conoce desde la perspectiva actual, aunque nos familiaricemos también con la terminología medieval y la del siglo XVI.

Quien estas líneas escribe carece de conocimientos para juzgar los análisis y comentarios históricos, pero como profesional con vivencias municipales, sí puede manifestar su plena satisfacción.

Sorprende observar que muchas de las cuestiones que hoy se discuten y parecen novedades, sobre todo en cuestiones procesales de reuniones del Ayuntamiento, contratación, contribuciones especiales, viviendas de protección oficial, áreas metropolitanas y el Municipio-Comarca, estaban ya previstas. En consecuencia, lo que hoy parece moderno es una actualización del Antiguo Régimen, después de haber sido olvidado al iniciarse el período constitucional.

El libro consta de diez capítulos, conclusiones y un apéndice con

ocho documentos desde Alfonso VIII de Castilla a Enrique IV relativos a la Comunidad de la villa y tierras de Cuéllar. En los primeros capítulos, tras una reseña histórica de Cuéllar con referencia a su condición de villa de realengo primero y de señorío después, se desarrollan conceptos generales sobre la naturaleza jurídica del señorío, sus instituciones y las facultades del Rey y señor.

En los capítulos III y IV se expone la evolución del Derecho local a través del Fuero Real (otorgado a Cuéllar como fuero particular) y las Ordenanzas aplicables a Cuéllar, así como el origen, estructura, evolución, decadencia y situación actual de la Comunidad de la villa y tierra de Cuéllar, que se ha transformado en una Mancomunidad singular perdiendo el concepto de Entidad local territorial que mantuvo hasta principios del siglo XIX.

Los capítulos V y VI están dedicados a la exposición del alfoz o término y de las aldeas, estructuradas en sexmo frente a la villa (aunque en ocasiones también ésta constituya una división territorial del sexmo) y resulta sugerente para los actuales conceptos de Entidades metropolitanas y la participación vecinal.

El capítulo VII, que trata sobre la población, contiene el análisis de los derechos de residencia y vecindad y de los diferentes estamentos, especialmente de los privilegiados, clero, pecheros, moros y judíos. A continuación se expone el Patrimonio de la Comunidad, diferenciando los baldíos, ejidos, dehesas boyales, pinares comunes, pinares de aldea y villa, así como al-

gunas subdivisiones. Estas cuestiones comprenden los problemas de origen, evolución y disolución por las leyes desamortizadoras, cuestiones del aprovechamiento, administración y titularidad.

El capítulo IX, sobre organización y funcionamiento del Concejo y de los grandes Concejos castellanos, trasciende la problemática de la Comunidad de Cuéllar y presenta una visión más amplia que se completa en el capítulo X, con un estudio de las competencias según se trate de policía (urbana, rural y abastecimientos), actividades benéfico-sociales, económicas, obras y servicios, contratación y hacienda.

Quizá los capítulos que nos aportan más sugerencias respecto al presente son el IV y el IX sobre las Comunidades y su organización. En el primero encontramos antecedentes de la participación vecinal oficializada e informal. Los vecinos de extramuros pueden hacer oír su voz, aunque sin voto, a través de los Procuradores de las divisiones territoriales denominados sexmeros; los vecinos de intramuros, divididos en colaciones, barrios o parroquias, no tenían expresamente voz en las sesiones, pero sabían hacerse oír porque estaban dentro de la villa.

En el capítulo IX, relativo a la organización y funcionamiento de los Concejos, observamos que en las Ordenanzas del sistema de Regimiento, a los que se llega a través del Concejo abierto y Concejo municipal, se regula con detalle los oficios concejiles y los profesionales, así como las sesiones ordinarias y extraordinarias, la peculiar y eficaz «advertencia de ilegalidad»

a través de la negativa del escribano a dar fe, la prohibición de ausentarse durante las deliberaciones para recibir «recados», etc.

Durante la lectura se mantiene el nexo de lo antiguo y lo actual y, por tanto, la lectura mantiene un especial interés.

Como crítica negativa, se aprecian algunos defectos tipográficos o gramaticales que considero debido a la falta de una Editorial responsable. Realmente el libro merecía estar dentro del fondo de publicaciones de una Editorial y es lamentable no haya sido así.

RAFAEL BARRIL

COSCULLUELA MONTANER (Luis) y MUÑOZ MACHADO (Santiago): *Las elecciones locales*. Madrid, Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1979.

La Ley 39/1978, de 17 de julio, reguladora de las elecciones locales, no es una mera ley procedimental. Debiera serlo, limitándose a desarrollar los preceptos contenidos en una Ley de Régimen local. Pero esta ley no existe a estos efectos, pues la articulación parcial y fragmentaria de la de Bases aprobada por las Cortes franquistas el 19 de noviembre de 1975 —en los momentos en que se extinguía la vida del General Franco, Jefe del Estado— no comprendía la materia relativa a la organización de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales y a la elección de Alcaldes y Concejales y Presidentes de Diputación y Diputados provinciales por la sencilla razón de que

la expresada Ley de Bases estaba inspirada por el sistema de la llamada democracia orgánica y se hallaba, por tanto, inadaptada al nuevo rumbo político inaugurado por la Ley para la Reforma política de 4 de enero de 1977, en la que se consagraba el «sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad» para la elección de Diputados a Cortes y Senadores (salvo una quinta parte de estos últimos que serían designados por el Rey), pero no contemplaba la celebración de elecciones locales y, en consecuencia, quedaban éstas sin regulación alguna. Ya no era aplicable la Ley de Régimen local 1950-1955 y tampoco se había modificado ésta en punto tan sustancial. Para llenar esta incomprensible laguna legislativa se dictó la Ley de 17 de julio de 1970, que, denominándose de elecciones locales, contiene preceptos que siempre se han regulado por las respectivas leyes municipal y provincial o por una ley que contuviese un tratamiento unitario de nuestro régimen local. Como dicen los autores del libro que comentamos, «esta Ley —la de 1978— es, pues, un producto normativo desgajado de la matriz (Ley de Régimen local, ley electoral) en la que históricamente ha estado siempre incrustada la regulación de la materia electoral, lo que se explica por la distinta filosofía política que debía inspirar la redacción de dicho texto en relación con las normas disponibles. Ahora bien, esta situación y el hecho de que no se haya optado por aprobar una Ley de Régimen local nueva, que tiene una explicación bastante fácil y clara, ha producido también otra consecuen-

cia, como es que la citada Ley contenga previsiones que pueden considerarse atípicas en una ley electoral: en concreto, aprovechando la ocasión que brindaba la regulación de las elecciones locales, se han introducido principios de organización local que alteran la legislación vigente». Y más adelante añade: «En alguna medida, mínima si se quiere, la Ley electoral local ha pretendido hacer el papel de Ley de Régimen local para adaptar a las nuevas circunstancias el marco normativo en que han de desempeñar su actividad quienes resulten elegidos administradores locales».

La importancia de esta vigente Ley de Elecciones locales ha aconsejado a Cosculluela y Muñoz un estudio, previo a la glosa de la nueva normativa, de las elecciones locales en el Derecho histórico español desde 1812 a 1978 y hacen notar que el *desideratum* expresado en el preámbulo del Estatuto municipal de 1924 de que «cuando los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores sabrán escoger los más aptos» rara vez y por escaso tiempo se ha visto realizado entre nosotros.

El comentario a la repetida Ley 39 de 1978 se hace en este libro siguiendo el método exegético de glosar artículo por artículo exponiendo los antecedentes necesarios, las disposiciones aplicables contenidas en otros cuerpos legales y la interpretación adecuada, de donde resulta —como dicen los editores en las líneas de presentación— «una explicación pormenorizada y práctica de las diferentes cuestiones que el desarrollo del proceso electoral puede suscitar, de tal ma-

nera que desde el especialista hasta el aplicador material de la Ley, desde el abogado al funcionario, desde el elector al candidato y especialmente desde el Secretario de Junta electoral de zona al Secretario de Ayuntamiento, puedan comprender y aplicar con facilidad todas sus previsiones».

Especial mención merecen las normas —propias de una Ley de Régimen local— relativas al número de concejales, sistema electoral, cuerpo electoral, incompatibilidades, constitución del Ayuntamiento y de la Comisión permanente, elección del Alcalde, elecciones para las Diputaciones provinciales y para las de sus respectivos Presidentes, Comisión de Gobierno, Régimen de Cabildos y Concejales insulares; materias todas ellas propias de una Ley de Régimen local y no de una Ley de Elecciones locales.

En relación con el cuerpo electoral hacen notar Cosculluela y Muñoz Machado que en los dos últimos años hemos pasado desde concepciones enormemente restrictivas a la implantación del sufragio universal, y estudian brevemente las restricciones que históricamente se han impuesto al derecho de sufragio desde el denominado censitario que tomaba en consideración la capacidad económica del ciudadano, pasando por la exclusión del voto femenino y las limitaciones determinadas por la edad sucesivamente rebajada en todos los países a lo largo de este siglo, hasta llegar a la actual de dieciocho años coincidente con el precepto constitucional que fija la mayoría de edad civil (artículo 12).

Respecto a las incompatibilidades, los autores de este libro precisan la diferencia entre inelegibilidad, que constituye impedimento jurídico al ejercicio del mandato, e incompatibilidad, que se limita a imponer al elegido una opción entre sus ocupaciones o actividades en el momento electoral y el mandato recibido, y para estudiar separadamente los supuestos de inelegibilidad y las causas de incompatibilidad, hacen notar, respecto de la que afecta a los funcionarios, la injustificada falta de adecuación entre la legislación de desarrollo de las derogadas Leyes Fundamentales y la posterior a la Ley para la Reforma política de 4 de enero de 1977, pese a que en la fecha de articulación —Real Decreto de 6 de octubre de 1977— de la Ley de Bases de Régimen local de 1975 ya se había producido la aprobación, por Ley de 18 de marzo de 1977, de las nuevas normas electorales locales. En la importante cuestión de la elección de Alcaldes los autores exponen los diversos sistemas de designación, aunque con excesiva concisión en lo que se refiere a la legislación comparada, pues se limitan a decir que la elección indirecta por los Concejales está más extendida en los regímenes que se inspiran en el modelo francés, en tanto que la elección popular está más arraigada en los países anglosajones, y la bibliografía que citan a este respecto es poco orientadora. Es más expresiva, aunque tampoco brillante, la exposición de los sistemas de designación en nuestro Derecho histórico. Es exacto que en la Ley electoral que acaba de regir en las elecciones recién-

mente celebradas «la solución de compromiso entre los dos sistemas en discusión ha consistido en admitir la atribución de la alcaldía al Concejal que encabeza la lista triunfadora sólo como sistema subsidiario». Hubiéramos deseado una crítica de este sistema vacilante y ambiguo que no tiene en su apoyo ni nuestra legislación histórica ni la legislación comparada.

Dedican Cosculluela y Muñoz la suficiente atención a la constitución de las Diputaciones provinciales, la elección de sus Diputados y de su Presidente, a los regímenes especiales de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya, Navarra, Cataluña y otros regímenes provisionales y especiales de autonomía siguiendo artículo por artículo la Ley, así como al régimen de Cabildos y Consejos insulares con suficientes anotaciones históricas y referencia a los problemas actuales. Hubiéramos deseado, sin embargo, alguna crítica a la absoluta exclusión de la elección directa de Diputados provinciales en contra del criterio de la Ley provincial de 1882 y del Estatuto provincial de 1925, amén de resultar poco democrática la absoluta eliminación del cuerpo electoral a la hora de determinar la composición de estas Corporaciones provinciales.

Son de una utilidad extraordinaria el apéndice legislativo con su índice, el índice de materias y el índice sistemático de la obra, de acuerdo con la buena tradición de El Consultor de los Ayuntamientos y Publicaciones Abella.

J.-L. DE SIMÓN TOBALINA

GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús): *Las licencias de urbanismo*. Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1978, 670 págs.

A punto de terminar el año 1978, González Pérez, que durante dicho año había ya publicado obras tan relacionadas con la Administración local como los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa* y el *Procedimiento administrativo municipal*, nos ofrece ahora otro libro sobre *Las licencias de urbanismo*, que se abre con un índice sistemático (págs. 9-34) y otro de abreviaturas (págs. 35-37) y se cierra con un índice analítico (págs. 655-666), que acrecienta la utilidad práctica de la obra.

El texto comienza con una introducción dividida en tres capítulos. El primero, dedicado en general a la intervención administrativa en la actividad privada, cuyo concepto, naturaleza jurídica, fundamento y regulación estudia, así como los principios que la informan (principios generales de Derecho y en especial los de legalidad, igualdad, subsidiariedad y buena fe) y sus modalidades (órdenes de hacer, prohibiciones y sujeción a licencia). El segundo se dedica a estudiar los actos sujetos a licencia por razón de urbanismo, distinguiendo la realización de obras que no consisten en edificación en sentido estricto (parcelaciones urbanas, corta de árboles, movimientos de tierras, cerramientos o vallados, colocación de carteles de propaganda), la edificación (nacimiento, modificación o extinción de un edificio) y el uso de los terrenos edificables. Y el tercero estudia ya concretamente las licencias de ur-

banismo, sus elementos genéricos (licencia) y específicos (por razón de urbanismo), su naturaleza jurídica (otorgamiento reglado, no crea derechos subjetivos, es transmisible) y su fundamento.

Sigue una parte general (que comienza en la página 115), en cuyo capítulo primero estudia los requisitos de las licencias; primero (sección primera) en general: concepto, clases, naturaleza y tratamiento jurídico (apreciación de oficio, sanción de su incumplimiento, reacción frente a las infracciones); después, sus distintas clases, comenzando por las subjetivas (sección segunda).

En principio la competencia corresponde a la Administración municipal, pero se estudian los casos especiales en que, según lo previsto en la Ley del Suelo, aquélla está atribuida a órganos no municipales, así como cuál es el órgano municipal al que en cada caso se atribuye dicha competencia y la especial (y limitada) competencia de los colegios profesionales según el artículo 226, núm. 2, de la Ley del Suelo.

Se estudian también los requisitos respecto del solicitante o titular de la licencia (capacidad, legitimación, representación y asistencia técnica), así como de los terceros interesados en el procedimiento de otorgamiento de la licencia.

La sección tercera se dedica al estudio de los requisitos objetivos, partiendo de la naturaleza reglada de las licencias, para cuyo otorgamiento o denegación resulta decisivo el ordenamiento urbanístico vigente en el momento de la solicitud, y terminando con el de los

especiales para cada una de las clases de licencias estudiadas en la introducción, y la cuarta a los requisitos de la actividad (lugar, tiempo y forma).

El capítulo segundo se dedica al estudio del procedimiento para otorgar o denegar licencias. De todos y cada uno de sus trámites, aunque deba destacarse el especial interés de las páginas que se dedican al proyecto técnico y a su visado (a efectos del art. 228 de la Ley del Suelo), a la posible intervención de terceros interesados y al silencio administrativo (tanto negativo como positivo).

Los capítulos tercero al sexto son, sin duda, los más importantes de esta parte general. En ellos se estudian (respectivamente) los efectos de las licencias (o de su inexistencia), la reacción frente a las ilegales, la extinción de las licencias y la responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo. Se estudian tanto los efectos normales como los anormales; su alcance y sus límites, la relación entre las licencias y el Registro de la Propiedad Urbana; la suspensión, anulación, revocación, caducidad o declaración de nulidad de pleno derecho de las licencias; la suspensión de obras (o la demolición de las mismas) cuando no resultan legitimadas por la necesaria licencia previa; las responsabilidades que para la Administración, los funcionarios y los particulares pueden derivarse de una actuación ilegal en la materia.

Todos estos asuntos se estudian, de un modo fiel, minucioso y profundo, en los capítulos citados; y tal estudio se hace teniendo en cuenta no sólo los preceptos del

texto refundido de la Ley del Suelo —que, como es sabido, difiere mucho en estas materias de la Ley de 1956—, sino también de los del Real Decreto núm. 2.187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística; Reglamento que, además, se reproduce íntegramente en su «Apéndice legislativo», junto con los Reales Decretos núms. 1.385, 1.981, 2.115 y 2.488 (todos ellos de 1978 también) en cuanto se refieren a la transferencia a los órganos preautonómicos de Cataluña y del País Vasco de las competencias urbanísticas que la Ley del Suelo atribuía a órganos de la Administración central.

Bastaría con lo dicho para evidenciar el interés, valor y modernidad de la obra. Pero a ello hay que añadir que en los cinco capítulos de la parte especial se estudian, por este orden, las licencias para actividades urbanísticas del Estado y Entidades de Derecho público; las licencias de usos y otras provisionales que no dificulten la ejecución de los planes; las licencias de edificación en suelo no urbanizable y urbanizable no programado; las sujetas a intervención de órganos del Estado por fines distintos a los urbanísticos y concurrentes con éstos (obras en edificios o zonas de interés histórico-artístico, en costas o puertos, en zonas sujetas a servidumbres aeronáuticas, en zonas de interés para la defensa nacional, en lugares próximos a las carreteras, en zonas y centros de interés turístico, etc.), y las licencias para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

El libro ofrece, pues, un estudio

completísimo de todas y cada una de las cuestiones que se suscitan en materia de licencias de urbanismo, por un autor especialista en dicho terreno, y es, por tanto, una obra cuyo manejo resulta indispensable para todos aquellos a quienes dicha materia interese.

Salvador ORTOLÁ NAVARRO

LÓPEZ-NIETO Y MALLO (Francisco): *Manual de procedimiento administrativo*. Barcelona, Editorial Bayer Hnos., S. A., 1978, 235 páginas.

Un prólogo, diez capítulos y tres apéndices es el contenido de este tratado, que trata de cubrir un vacío existente en la literatura jurídica española. Se trata de un manual sobre materias de uso común o frecuente, de gran utilidad a personas no profesionales, a estudiantes universitarios o a profesionales de materias afines que sólo necesitan de conceptos generales o de bibliografía iniciadora de ulteriores estudios.

Como el autor dice en el prólogo, la obra, sin detrimento de su rigor científico, expone con claridad y selección los conceptos básicos en materia de procedimiento administrativo, en donde la normativa legal vigente ocupa un lugar destacado con una exposición sistemática del tema que analiza y reducidas notas de pie de página, con el fin de hacer más conciso el examen de los temas básicos de procedimiento administrativo. No debe olvidarse, nos dice el autor, que, paralelamente a los altos ni-

veles de docencia y de investigación del jurista, tiene existencia todo un mundo de vida práctica, la del profesional del Derecho y la del administrador público que, en contacto con las personas y con las cosas, hacen diariamente vida el Derecho. Al servicio de estas ideas se ha escrito este manual, que recoge lo que sobre el procedimiento administrativo ha ido exponiendo la doctrina española desde la promulgación de la Ley de 1958, deteniéndose exclusivamente en los temas que revisten interés práctico.

Primeramente se refiere al procedimiento administrativo y su concepto, naturaleza, principios, importancia y clases. La definición de procedimiento administrativo que da el autor, como el cauce legal que los órganos de la Administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos, nos da idea del contenido de este primer capítulo.

El segundo versa sobre la regulación del procedimiento administrativo y estudia los antecedentes legales, la Ley de Procedimiento administrativo, la revisión, el desarrollo reglamentario, el ámbito de aplicación de dicha Ley y la regulación de los procedimientos especiales.

Siguiendo la sistemática de la propia Ley de Procedimiento administrativo, el autor se refiere a la actuación administrativa y a los clásicos principios de racionalización, normalización, mecanización, peticiones de datos y expedientes seriados y reuniones de trabajo. La información y las reclamaciones

administrativas, así como la recepción de documentación y registro de entrada y salida de documentos, constituyen la base del tercer capítulo.

La ordenación del procedimiento en sus diversas fases y las comunicaciones y notificaciones, así como el interesante tema de los términos y plazos en el procedimiento, son la esencia del capítulo cuarto.

En el siguiente capítulo, y a la luz de la normativa vigente, estudia las clases y requisitos de actos, eficacia, validez y documentación de los mismos.

Todo procedimiento provoca el nacimiento de una relación jurídica entre varios sujetos. El primer sujeto del procedimiento administrativo es la Administración, cuya actividad se manifiesta a través de sus órganos. Los órganos administrativos, pues, constituyen el contenido del sexto capítulo y en él trata del concepto, titulares, competencia, conflictos jurisdiccionales y responsabilidad de los órganos.

Los ciudadanos, en cuanto aparecen sometidos a la actividad de la Administración, o mejor dicho, en cuanto sometidos al ejercicio de las potestades administrativas, reciben el nombre de administrados. Este tema desde el punto de vista de la capacidad jurídica, legitimación y representación es objeto del capítulo séptimo.

El curso del procedimiento desde su iniciación hasta la terminación del mismo, siguiendo los pa-

sos de la propia Ley de Procedimiento administrativo, constituye la materia del capítulo octavo.

El tema de la revisión y los recursos son estudiados en el epígrafe noveno y los procedimientos especiales en el último capítulo.

La obra termina con tres apéndices sobre los documentos de la Administración y de los administrados, dando pautas y modelos a seguir para la redacción de los distintos documentos. Una cuidada bibliografía completa el tercer apéndice sobre la materia objeto del estudio.

Como el autor señala, no se estudia en este manual el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales, al que se hacen ciertas alusiones cuando la materia lo exige y teniendo en cuenta la posible nueva normativa sobre procedimiento administrativo para las Corporaciones locales. El autor, por su vinculación hasta hace poco tiempo a los Servicios de Administración Local de los Gobiernos Civiles, creemos sería el tratadista adecuado para, paralelamente a este manual, poder realizar en el futuro otro sobre el procedimiento administrativo en las Corporaciones locales.

La obra que se recensiona, de indudable interés para nuestros lectores, termina con un índice de los temas tratados que contribuye a resaltar aún más su visión eminentemente práctica y de exégesis del tema analizado en el trabajo.

Francisco LOBATO BRIME