



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

V. BIBLIOGRAFIA



**CASTILLO ZUBÍA (E.), GARCÍA RAMOS (J. M.), MARTÍN DE HIJAS (J.), OTERO VILORIA (C.), PÉREZ SIMÓN (G.) y VERA FERNÁNDEZ (A.): *Resoluciones y acuerdos municipales: contratación, bienes y servicios*. Colección «Manuales de Administración Práctica», Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 364 págs.**

Los autores, bajo la coordinación de Rafael Barril, nos dan a conocer en tres partes principalmente los formularios prácticos de contratos, bienes e intervención, fomento y servicios públicos. Como indican los propios autores, la finalidad de este manual es facilitar las explicaciones de clase para Secretarios en prácticas. El manual contiene el desarrollo de los diferentes expedientes sobre las materias analizadas, recogiendo la normativa aplicable y el esquema y desarrollo de los diferentes procedimientos administrativos a seguir en cada uno de los temas analizados.

La primera parte del manual trata de los contratos. En primer lugar, se refiere a los actos preparatorios en los expedientes de cada una de las diferentes formas de contrato de obras, servicios y suministro, para pasar después al examen del expediente de licitación en estos contratos y al desarrollo y terminación de los mismos. Breve y analíticamente se estudian los diferentes expedientes y se da a conocer un formulario práctico para el desarrollo de los mismos. Estimo que en esta materia

podría haberse insistido algo más en el tema de la contratación directa al amparo del artículo 6.º del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, y en la postura de los autores en materia de formalización de los contratos administrativos.

Esta primera parte sobre contratación es sumamente útil para los profesionales de la Administración local, porque breve y sucintamente se contiene la normativa vigente sobre contratación, esquemas y formularios a seguir en los diferentes contratos hasta su terminación con la pérdida o devolución de fianza.

La parte segunda de este manual se refiere a los bienes. En ella se analizan los temas de calificación jurídica, adquisición, expropiación forzosa, inventario y cuenta de patrimonio, defensa de bienes, disfrute y aprovechamiento, para finalizar con las cesiones y enajenaciones. A la luz de la vigente Ley de Régimen local y del Reglamento de Bienes, principalmente, los autores dan a conocer las normas, esquemas y formularios de los diferentes capítulos a que anteriormente hemos hecho referencia. Es el tema de los bienes uno de los más delicados en el ámbito municipal y los autores en algo menos de cien páginas nos dan un sucinto y detenido esquema de las normas y expedientes a seguir en cada una de las materias analizadas en esta parte.

La tercera y última parte del manual se refiere al tema de la intervención, fomento y servicios públi-

cos. Examinan los autores en ella las ordenanzas y reglamentos y bandos, el tema de las licencias y órdenes individuales para ejecutar y declaración de ruina en lo que se refiere a la materia de intervención administrativa. A nuestro modo de ver, es sumamente importante el tema de las licencias y la concesión de las mismas en materia de taxis, apertura de actividades y licencias urbanísticas. Con gran conocimiento de causa se da a conocer al lector un esquema minucioso y claro sobre los temas que se analizan en esta parte. El de las licencias es sumamente útil por el aspecto práctico con el que está enfocado para los profesionales de la Administración local española.

Brevemente se refieren los autores a las subvenciones, para finalizar examinando las formas de gestión de los servicios públicos desde el consorcio a la gestión directa o indirecta, así como a un tema sumamente práctico e importante, como es el de la revisión de tarifas.

Se trata, pues, de una obra eminentemente práctica, sumamente útil para los profesionales de la Administración local española y que no dudamos tendrá un gran éxito por la forma en que la misma ha sido concebida y desarrollada, por la categoría de los autores, profesionales y especialistas de importancia en la Administración local, con un gran bagaje de experiencia por el desempeño de funciones de Secretario en Municipios importantes, experiencias que se han recogido y plasmado en este manual, que sin duda facilitará extraordinariamente la labor de quienes a diario tienen que tocar por su trabajo profesional estos temas. No dudamos, por tanto, que la obra gozará de gran éxito y tendrá una acogida muy favorable por parte de

cuantos se dedican a cuestiones relacionadas con la Administración local española.

FRANCISCO LOBATO BRIME

*Crónica del XVI Congreso Interamericano de Municipios. Cartagena de Indias, 8-11 mayo, 1978.* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, 326 págs.

Esta Crónica recoge los trabajos y ponencias desarrollados en el XVI Congreso Interamericano de Municipios. Como se dice en la presentación, sería tan pretencioso como imposible intentar narrar en su totalidad todas y cada una de las aportaciones ya escritas u orales que tienen lugar en un Congreso. No obstante, en capítulos sucesivos se han recogido los Ponencias y Comisiones, la Comisión organizadora, relación de participantes, Estatutos de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, programación de actos, exposición bibliográfica y sesiones de apertura y clausura, así como las conclusiones y recomendaciones nacidas del desarrollo del Congreso. En definitiva, el libro es un minucioso análisis del Congreso de Cartagena de Indias.

La primera Ponencia versó sobre el tema «Aspectos de la organización municipal en el medio rural» y estuvo a cargo del profesor Sebastián Martín-Retortillo, entonces Director del Instituto de Estudios de Administración Local. De esta Ponencia destaquemos la idea del autor de que la riqueza que se produce en el medio rural revierta al mismo, para evitar el proceso de descapitalización y abandono en que se encuentran las áreas rurales. El sistema económico

y financiero de un país debe promover las áreas rurales y, en tal sentido, defiende el autor que los Municipios rurales, sin pérdida de su personalidad, deben intentar fórmulas asociativas de distintos órdenes en materia educativa, sanitaria, social y de infraestructura de estas áreas. Todo ello exige decisiones políticas al servicio del país, al servicio de la comunidad, al objeto de afrontar el tema del medio rural, pues se trata, en definitiva, de la salud de todos y es a ello a lo que nos debemos

La segunda Ponencia versó sobre instituciones de Crédito local. Constó de dos partes: la primera, sobre las instituciones de Crédito local especializadas, y la segunda sobre el Banco de Crédito Local de España, organización y mecanismos operativos. La Ponencia recomienda a todos los países concurrentes que constituyan o fortalezcan instituciones de crédito para el sector público local, aprovechando las experiencias y actividades actuales de organismos crediticios de similar naturaleza, para propender al desarrollo y solución de los múltiples problemas municipales. En la Ponencia se trata de estimular a cada país para que, dentro de su propia estructura jurídica y su realidad socio-económica, se preparen proyectos de creación de instituciones para Crédito local. El Ponente trata de fomentar la constitución en todos los países iberoamericanos que no cuenten con Asociaciones de Municipalidades, la estructuración de ellas, con el objeto de lograr su participación en la futura institucionalización de los organismos crediticios. Finalmente, en la Ponencia se recomienda que las instituciones de Crédito local cuenten en su dirección con una representación suficiente de

Entes locales, tendentes a que dichas instituciones cumplan con los objetivos que tienen trazados. En la segunda parte de la Ponencia se analizan los mecanismos y organización del Banco de Crédito Local de España.

La tercera Ponencia fue presentada por el Alcalde Mayor de Cartagena de Indias y Presidente de este Congreso sobre el tema «Mercados y vendedores ambulantes». Brevemente el autor expone el problema de los vendedores ambulantes y la necesidad de elaborar y poner en marcha un efectivo plan de regionalización y de impulso de ciudades intermedias y polos de desarrollo que produzcan la atracción en otras áreas y lleve además a un régimen de distribución de tierras y de infraestructura rural equilibrada, en concordancia con las condiciones nacionales e internacionales. En tal sentido, se debe activar una política de creación de empleo fundamentalmente en las ciudades intermedias y a la vez organizar y clasificar las ventas estacionarias, para que, sin una acción eminentemente represiva, se puedan incorporar dentro de una realidad económica urbana. Por tanto, el autor estima que deben existir normas claras y efectivas medidas de control que encaucen el fenómeno y pongan de relieve sus aspectos positivos.

Dentro de esta tercera Ponencia, el Alcalde de Santiago de Chile y sus más inmediatos colaboradores presentaron un estudio sobre «Transformación de vías vehiculares a vías peatonales». Resultado de esta Ponencia fue la declaración del Congreso de considerar de alta prioridad la inmediata ejecución de estudios y obras encaminadas a establecer zonas libres de tránsito, de uso exclusivo peatonal, como un medio para

frenar y evitar el deterioro físico ambiental de las áreas centrales o históricas de nuestras ciudades, permitiendo así la recuperación de ese espacio urbano para el uso del hombre.

Finalmente diremos que, paralelamente y con independencia de las Ponencias citadas, se constituyeron dos Comisiones especiales: una de representantes de Institutos y Centros de Formación de Funcionarios y Personal al servicio de los Municipios y otra sobre Programas de Ciudades Hermanas.

Unas conclusiones finales, las palabras de la sesión de clausura y el índice de la obra completan esta Crónica de sumo interés para conocer el desarrollo del XVI Congreso Interamericano de Municipios. La obra ha sido presentada esmeradamente por el Instituto de Estudios de Administración Local y se puede considerar de un gran interés informativo para especialistas y funcionarios de la Administración local española y países de habla hispana.

FRANCISCO LOBATO BRIME

ALVAREZ ALVAREZ (Julián): *El origen geográfico de los funcionarios públicos*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, 55 págs.

Los estudios sociológicos sobre la Función Pública española son realmente escasos y muy limitados. Por eso hay que saludar con interés esta publicación en torno a un tema tan sugestivo y atrayente, como es el del origen geográfico de nuestros funcionarios.

El autor, en las páginas iniciales, sitúa el alcance de su investigación

y, tras indicar que «los problemas con la burocracia son especialmente delicados e importantes y lo serán cada vez más», manifiesta que su pretensión es sólo «aportar algunos datos e hipótesis para una aproximación al análisis sociológico de los orígenes geográficos de los funcionarios civiles superiores españoles». Efectivamente, los datos manejados se refieren a cinco Cuerpos de funcionarios (Abogados del Estado, Catedráticos de Universidad, Letrados del Consejo de Estado, Economistas del Estado y Técnicos de Administración Civil) y a los Subsecretarios y Directores generales que, siendo funcionarios, desempeñaron dichos cargos entre los años 1938 y 1975. Y de lo que se trata es de determinar en qué medida, y con qué intensidad, las diferentes Regiones españolas han nutrido los puestos directivos de la Administración, teniendo en cuenta la población de cada una de ellas.

Conocidas estas limitaciones previas, interesa entrar en el análisis del primer aspecto que el autor aborda y que es averiguar cuál es el origen geográfico de nuestros funcionarios. De una parte, sobresale el gran peso específico de Madrid en el conjunto, una prueba más del excesivo centralismo que domina nuestras estructuras políticas y administrativas; y, de otra, «la fuerte disparidad» que se advierte en la aportación que hacen las diversas Regiones españolas, prueba también de los fuertes desequilibrios de todos tipo entre unas zonas del país y otras.

Con los datos en la mano el autor demuestra que Madrid, Castilla la Vieja, León, Zaragoza, Alava y Navarra tienen unos índices de proporcionalidad superiores a 100, lo que quiere decir que de estas zonas salen más funcionarios de los que corres-

ponderaría en proporción a esas respectivas poblaciones; por tanto, se trata de áreas que son «excedentarias» en funcionarios, mientras que otras, tales como Cataluña, Andalucía y Galicia se presentan claramente «deficitarias». Por lo que se refiere al caso de Vizcaya y Guipúzcoa, si bien los datos a ellos correspondientes carecen de la suficiente homogeneidad, arrojan unos índices de proporcionalidad que son también superiores a 100, con excepción de los que afectan a los Catedráticos de Universidad y Técnicos de Administración Civil; lo que, como advierte Julián Alvarez, expresa la desigualdad que se comprueba entre el país vasco-navarro y Cataluña y que plantea a los estudiosos la indagación sobre las causas de esta diferenciación entre Regiones que, por lo demás, presentan aspectos muy similares en otras manifestaciones de diversa índole.

A partir de lo anterior, es posible, a nuestro juicio, formular tres importantes conclusiones: primera, como subraya el autor, el mito de que Regiones como Andalucía y Galicia suministran muchos funcionarios se tambalea al menos en cuanto a las minorías burocráticas toca; segunda, los habitantes de la España litoral, periférica e insular «no se sienten atraídos por el servicio público o no reúnen las condiciones necesarias para tener fácil acceso a los niveles directivos de la Administración», y tercera, la centralización que se detecta en el reclutamiento de los funcionarios más cualificados puede llegar a repercutir negativamente en la puesta en marcha de las Comunidades Autónomas, especialmente de aquellas asentadas en territorios no muy propicios a orientar a sus hombres hacia los destinos públicos. Esta

última cuestión, que obviamente el autor aborda con brevedad, está llamada a dar extraordinario juego en el futuro y obligará a profundizar con seriedad en torno a las posibilidades de que determinadas Comunidades Autónomas lleguen a generar «suficientes vocaciones para el servicio público».

Como segunda parte del trabajo que comentamos, se ofrece un análisis, ya más pormenorizado y detallado, de dos de los colectivos arriba referenciados, como son los Subsecretarios y Directores generales, de un lado, y los Técnicos de Administración Civil, de otro. La razón de centrar la atención en ambos colectivos radica exclusivamente en que de ellos se posee una mayor información estadística; y, en cuanto al Cuerpo Técnico, si bien no se le puede considerar como totalmente representativo de nuestra alta burocracia, «tiene un gran interés en cuanto muestra bastante representativa de la superélite burocrática española».

Con los datos disponibles resulta que se pueden diseñar cuatro grupos de Regiones bien diferenciadas: en primer lugar, aquellas como Baleares, Canarias, Murcia, Extremadura y Cataluña, en las que el valor de los índices de proporcionalidad es inferior a 100 (60 o menos); en segundo lugar, aquellas que, como Levante, Asturias, Andalucía, Galicia y Castilla la Nueva (menos Madrid), tienen también índices de proporcionalidad inferiores a 100, pero superiores a 70; en tercer lugar, aquellas que, como Madrid, Castilla la Vieja, León y Navarra, presentan índices de proporcionalidad superiores a 100; y, en cuarto y último lugar, aquellas que, como Aragón y las Provincias vascas, presentan diferencias muy

acusadas entre los índices de los dos colectivos analizados.

Valorados conjuntamente estos datos, demuestran que hay una «gran desigualdad entre las diferentes Regiones españolas»; y que los resultados obtenidos en el estudio de los dos colectivos seleccionados coinciden, en líneas generales, con los ya expuestos al referirnos a los cinco colectivos objeto de la investigación.

Como parte tercera, y tal vez la más interesante, el autor se dedica a identificar las causas, mejor aún, la variable o variables que determinan el valor de los índices de proporcionalidad en cada una de las Regiones. ¿Por qué unas zonas de nuestro país son más dadas que otras a alimentar vocaciones por los puestos administrativos y burocráticos? Tres tipos de variables son analizadas al respecto: económicas, como la renta «per capita», el índice o tasa migratoria y la actividad económica principal; cultural, como la tasa de alumnos universitarios matriculados por cada 10.000 habitantes; y demográfica, como el grado de concentración de la población de cada Provincia en la capital de la misma.

Centrando el análisis ya tan sólo en los Técnicos de Administración Civil, y a nivel provincial, Julián Alvarez avanza la tesis de que las Provincias con índice de proporcionalidad más alto «se encuentran entre las más desarrolladas desde el punto de vista económico», por lo que, y es conveniente resaltarlo, «hay que descartar la idea, muy generalizada en el país, de que son las áreas económicamente deprimidas las que proporcionan mayor número de funcionarios, porque precisamente la Administración es una de las pocas, cuando no la única, salida profesio-

nal para los jóvenes graduados». Sin embargo, esta explicación no es suficiente y hay que completarla acudiendo a la variable cultural en el sentido de que los índices de proporcionalidad son más altos o más bajos en razón de la tasa de estudiantes universitarios, a su vez condicionada por la concentración de población en la capital —variable demográfica—. Hipótesis que se ratifica por el hecho de que nada menos que la mitad de las Provincias consideradas cuentan con Universidad.

Y si, como fase final, comparamos los resultados obtenidos en las Provincias con más alto índice de proporcionalidad y en las que lo tienen inferiores, se confirma la hipótesis, a nuestro juicio el núcleo central de toda la investigación, de que «las variables que determinan fundamentalmente los índices de proporcionalidad son las culturales y las demográficas».

A la anterior conclusión hay, no obstante, que hacerla un par de matizaciones. De una parte, es cierto que son las facilidades para cursar estudios universitarios las que incrementan la aportación, regional o provincial, a la Función Pública; sin embargo, «tampoco conviene olvidar la importancia de la tendencia a “heredar” la vocación por el servicio público» y que se potencia precisamente en las capitales donde se concentran muchos funcionarios interesados en que sus hijos sigan la misma trayectoria profesional. Y de otra, no hay que olvidar que Regiones y Provincias como Barcelona, Vizcaya y Baleares, con alta concentración demográfica y alta tasa de estudiantes universitarios, arrojan, por el contrario, bajos índices de proporcionalidad. El tema se presta a una investigación de mayor enver-



gadura, limitándose el autor a decir que «todo parece apuntar a la existencia de factores distintos a los considerados de índole histórica, que influyen igualmente en la mayor o menor vocación hacia el servicio público o quizá haya que decir más exactamente vocación de servicio al Estado».

A la hora de finalizar estos comentarios, hay que destacar que estamos ante un trabajo interesante, que abre brecha en un tema que habrá que penetrar en lo sucesivo con mayor bagaje de datos y estadísticas. Julián Alvarez ha tenido el excelente mérito de que, dentro de las evidentes limitaciones de su estudio, ha inaugurado un camino a continuar, si es que queremos conocer mejor y más a nuestra Función Pública y si es que aspiramos a superar las concepciones puramente jurídicas y formalistas con que, hasta ahora, nos hemos aproximado a ella.

VICENTE-M.<sup>o</sup> GONZÁLEZ-HABA GUIADO

BERCAITZ (Miguel Angel): *Teoría general de los contratos administrativos*, 2.<sup>a</sup> edición. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1980, 682 págs.

La primera edición de este libro apareció en 1952. En 1980 aparece la segunda, con tales aumentos y correcciones para actualizar la obra (tanto doctrinalmente como adaptándola a la Ley argentina 19.549), que evidentemente lo elaborado es una obra nueva.

Consta ésta de una introducción (Actividad jurídica de la Administración pública) y 27 capítulos (agrupados en dos partes), más un apéndice

dedicado a la bibliografía, un índice alfabético de materias y otro de las sentencias citadas, con el nombre de las partes.

En la Introducción se comienza hablando de los modos en que el Estado satisface sus propias necesidades y las de la colectividad, de sus actos unilaterales y bilaterales, del acto administrativo, del contrato administrativo, de los actos administrativos producidos a petición de un particular y de los actos bilaterales de Derecho público, puntualizando el autor coincidencias y discrepancias con autores como Marienhoff, Forsthoff, Laband, Berthèlemy, Rouvière y los españoles Garrido Falla, Albi y Fernández de Velasco.

La parte primera («Teoría general del contrato») se abre con un capítulo (Evolución del contrato), que arranca del Derecho romano; en el moderno destaca la teoría de la autonomía de la voluntad y los caracteres del contrato (igualdad y libertad de las partes, inmutabilidad de las cláusulas y limitación de efectos inter partes); en el contemporáneo, el contrato de adhesión y el colectivo y sus características. El capítulo II se ocupa del dirigismo contractual del intervencionismo del Estado, de las facultades que el legislador otorga a la Administración y al Juez, de la publicización del contrato, de las críticas al intervencionismo del Estado y de sus límites; el III, de las manifestaciones legales y jurisprudenciales del dirigismo contractual en Argentina iniciado en el área laboral, inequívocamente intensificado en el año 1920, en la de los arrendamientos urbanos y rústicos y ampliado a otras materias hasta la resolución de 1976, tras la cual se ha iniciado una política económica de cuño liberal, aun-

que se mantenga el intervencionismo en el área laboral; el cuarto, del dirigismo contractual en Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Inglaterra y otros países europeos; el V, de la crisis del contrato, la socialización del derecho y su declinación, del replanteo moderno de la teoría general del contrato, distinguiéndolo del acto complejo y del acto colectivo, y de las aportaciones de Duguit, Jèze, Hauriou, Boncase y Enneccerus; la primera parte se cierra con el capítulo VI (Ambito del contrato), en la que el autor critica a quienes piensan que sólo existe el contrato de Derecho privado (con los caracteres enunciados en el capítulo primero) afirmando que el contrato es todo acuerdo de voluntades opuestas que se combinan para producir un efecto jurídico, y que existe tanto en el ámbito del Derecho privado como en el del Derecho público.

La segunda parte se abre con el capítulo VII (Contratos administrativos), en el que se examinan y refutan las teorías que, desde diversos puntos de vista, niegan su existencia; en el octavo se estudia la diferenciación de dichos contratos con los de Derecho privado, a través de los distintos criterios (subjetivo, jurisdiccional, formal, del servicio público, de la naturaleza, del fin de utilidad pública y de la cláusula exorbitante); y el noveno se dedica a exponer la caracterización jurídica de los contratos administrativos. Según el autor, lo son, por naturaleza, los celebrados por la Administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al contratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar a la satisfacción de una necesidad pública colectiva,

razón por la cual están sujetos a reglas de Derecho público, exorbitantes de Derecho privado, que colocan al contratante de la Administración pública en una situación de subordinación jurídica; y lo son también, aunque no por naturaleza, los que el legislador ha sometido a reglas de Derecho público, exorbitantes de Derecho privado, que colocan al cocontratante de la Administración pública en una situación de subordinación jurídica, a pesar de no celebrarse con un fin público, ni afectar su ejecución la satisfacción de una necesidad pública colectiva. En definitiva, pues (según el autor), lo que caracteriza a los contratos administrativos es la sujeción de los contratos a reglas del Derecho público, exorbitantes del Derecho privado, y que colocan al contratante de la Administración pública en una situación de subordinación jurídica, ya sea ello en razón de la naturaleza de los propios contratos (al haber sido celebrados por la Administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al cocontratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva), ya por voluntad del legislador (a pesar de no celebrarse con un fin público, ni afectar su ejecución la satisfacción de una necesidad pública colectiva).

El capítulo X se refiere a la clasificación de los contratos administrativos (nominados e innominados, administrativos propiamente dichos e interadministrativos, de colaboración y de atribución; «marchés publics»), y el undécimo, a sus elementos esenciales (sujetos, consentimiento, objeto, causa, finalidad y forma). Al hablar de los sujetos,

estudia la competencia y la capacidad; la posible intervención del Poder legislativo, el consentimiento tácito y los vicios del consentimiento, al hablar de éste (error, dolo, violencia); distingue la causa en las obligaciones, la causa clásica en los contratos, el neocausalismo, la doctrina de la presuposición, las de Duguit y Jèze, la causa o motivo presupuesto y el motivo determinante o finalidad; la forma y las formalidades.

En el capítulo XII (Elementos no esenciales del contrato administrativo) se estudian el plazo o término, la licitación, las garantías y las sanciones. Respecto del primero, y tras referirse a los principios generales, el carácter de los plazos y al plazo no fijado, estudia el plazo en los contratos de función o empleo, de concesión (de servicios públicos, de obra pública y de uso de bienes del dominio público), de empréstito, de obra pública y de suministros. Al ocuparse de la licitación (y tras aludir a la contratación directa como excepción a la misma) distingue entre licitación pública, licitación privada, remate y concurso, estudia la naturaleza jurídica de la licitación; sus caracteres y principios, sus ventajas e inconvenientes y las etapas que comprende (pliego de condiciones o bases, invitación a licitar, acto de apertura de propuestas, preadjudicación, adjudicación) deteniéndose especialmente en el pliego de condiciones (naturaleza jurídica, cláusulas, efectos; error en la oferta, mejora de precios) y la adjudicación (naturaleza jurídica y efectos) para terminar con las garantías, las sanciones y los vicios de los elementos no esenciales.

El capítulo XIII estudia los caracteres y régimen del contrato administrativo, contraponiéndolos a los

del contrato de Derecho privado (limitación de la libertad, desigualdad jurídica de las partes, mutabilidad, flexibilidad, conmutabilidad, intransferibilidad, régimen de interpretación especial, privilegio de decisión unilateral, privilegio de ejecución directa), y el XIV, los efectos de los contratos administrativos entre la Administración pública y el cocontratante (control y dirección por la Administración y *exceptio non adimpleti contractus*), entre el cocontratante y los terceros y entre la Administración pública y los administrados

La ejecución se estudia en los capítulos XV (Poderes de la Administración) y XVI (Derechos del cocontratante). Tras la enumeración general de los primeros, se estudia principalmente el de modificación del contrato (el alea normal y anormal, el «hecho del príncipe», el fundamento del poder aludido, las modificaciones directas, las de tarifas, las indirectas, los límites del poder, la doctrina de la indemnización compensatoria, la medida de la indemnización); la potestad sancionadora, las distintas clases de sanciones; las pecuniarias, las coercitivas o substitutivas y las revisorias; el control jurisdiccional; las medidas de policía, la ejecución con sustitución del cocontratante en los contratos de concesión de servicios públicos, de obra pública, de suministros y de ocupación del dominio público. Estudia luego los derechos del cocontratante; como inherente al objeto del contrato, el de exigir de la Administración pública el cumplimiento de las prestaciones que incumben a ésta; como inherente a la utilidad calculada, el derecho a la ecuación económico-financiera del contrato y los que le corresponden en los casos de

fuerza mayor, dificultades materiales imprevistas, y la teoría de la imprevisión (origen, fundamentos, monto de la indemnización, condiciones de aplicación de la teoría y su reflejo en el Derecho positivo argentino).

A la extinción de los contratos en general se refiere el capítulo XVII. Se estudia, en primer lugar, el vencimiento del término; luego, el cumplimiento del objeto en los contratos de obras públicas y de suministros; después, la revocación, concepto, principios, regulación, fundamento, competencia, forma y distintas causas.

El capítulo XVIII estudia la revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia (principio general, efectos, motivación, indemnización, control jurisdiccional y el rescate de las concesiones, con detalles análogos). El XIX y el XX, la revocación por razones de ilegitimidad (principios generales; actos y contratos nulos y anulables, órgano competente y forma; efectos; jurisprudencia; su regulación en la Ley 19.549 y las opiniones doctrinales sobre el alcance y aplicación de las normas contenidas en dicha Ley). El XXI, la revocación o anulación por razones de moralidad. El XXII, la rescisión por hecho relativo o imputable al cocontratante (principios generales; leyes de obras públicas y concursos; órgano competente; efectos; caducidad; causas; naturaleza; caducidad no prevista contractualmente; efectos; control jurisdiccional). El XXIII, la rescisión por caso fortuito o fuerza mayor (principios generales; teoría de la imprevisión y fuerza mayor; acontecimientos que pueden generarla; regulación en la Ley de obras públicas y en el régimen de contrataciones; plazo para invocarla). El XXIV, la rescisión

por el cocontratante (causas, derecho a la rescisión por hecho o acto de la Administración, por hecho económico, por modificaciones introducidas en el contrato, por violación del mismo y por vicios que afectan a su validez jurídica; indemnización; regulación en la Ley de obras públicas, y en la de contabilidad). Por último, el capítulo XXV estudia la rescisión de común acuerdo y con renuncia.

El capítulo XXVI se ocupa de los remedios jurisdiccionales, estudiando las acciones ordinarias de impugnación y de indemnización, los interdictos, la acción de amparo, el recurso contencioso-administrativo, la medida de no innovar y el recurso extraordinario, así como las hipótesis particulares (multas, modificación unilateral del contrato, revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, rescate, revocación por razones de ilegitimidad o moralidad, por hecho relativo o imputable al cocontratante, rescisión por caso fortuito o fuerza mayor, rescisión por el cocontratante).

Por fin, en el capítulo XXVII se defiende el carácter contractual de la función o empleo público y de la concesión de servicios públicos, frente a los autores que niegan tal carácter para dichas figuras o distinguen en ellas un aspecto contractual y otro reglamentario, aportándose, en apoyo de la tesis del autor, abundante doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia argentina.

El autor maneja abundante bibliografía americana y europea. Entre los españoles citados figuran Albi, Alcalá-Zamora, Alvarez-Gendín, Entrena Cuesta, Fernández de Velasco, García de Enterría, García Oviedo, Garrido Falla, Gascón y Marín, Gon-

zález Pérez, Legaz Lacambra, Puig Brutau y Quintano Ripollés. Pero el planteamiento del tema es original, y personalísima la postura del autor, y ello confiere a la obra un singular atractivo para los españoles interesados en el tema. Se trata de una obra tan importante y clásica en Argentina como lo fuera en España la de Fernández de Velasco, pero con la diferencia —en favor de la de Bercaitz— de que, aparecida la 1.ª edición en 1952, el mismo autor ha podido reelaborarla en 1980, enriquecida por el estudio que la evolución de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina —europea y americana— han ofrecido durante más de un cuarto de siglo, aunque sin haber perdido un ápice de la lozanía de que la 1.ª edición hiciera gala.

Por ello, la obra resulta francamente recomendable. Pese a que el Derecho positivo español y el argentino no sean exactamente concordantes, Bercaitz nos ofrece un planteamiento (o mejor, un replanteamiento) trascendente, válido para cualquier Derecho y sugestivo para cualquier jurista. No todos coincidiremos en sus conclusiones, pero todos hallaremos, en las páginas de su obra, ideas magistrales.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO

VERDASCO GARCÍA (Ángel) y Díez CLAVERO (José) y GABINETE TÉCNICO DE LA CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID: *Estudio socioeconómico de la Comarca «Lozoya-Somosierra», de Madrid*. Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, 1980, 180 págs.

El estudio de esta monografía ha sido dirigido por los dos autores con

la colaboración de los asesores del Servicio de Estudios y Delineación del Gabinete Técnico de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid.

Es un tema de enorme actualidad el estudio de las desigualdades y diferencias de tipo económico entre las diferentes Regiones y Entidades autonómicas. Pero para ello es indispensable que se estudien las diferencias en el interior de las Regiones naturales o, en el caso que comentamos, en los ámbitos reducidos de la Provincia de Madrid.

La Provincia de Madrid registra uno de los mayores índices de renta per cápita del país, y análogamente, en los índices de desarrollo económico, sectores industrial y de servicios. Sin embargo, la zona más septentrional de la Provincia de Madrid, formada por 48 Municipios pequeños y con una población de tipo regresivo, con apenas 24.000 habitantes, representa un auténtico núcleo aislado del resto de la Provincia en lo que se refiere a su vitalidad económica, por estar alejados de la capital. Desde luego, algunas zonas próximas a la capital conocieron un rápido proceso de industrialización en la decena 1970-1979. Así la zona del sureste de Madrid hacia Toledo (20 Municipios), o el corredor Madrid-Guadalajara conoció un rápido proceso de industrialización y la transformación de Municipios en grandes ciudades, incluso mayores que varias capitales de Provincia. Y otras zonas, como las del noroeste de la Provincia, se han beneficiado de una forma directa del aumento de renta de la población madrileña a través de sus atractivos turísticos y climáticos y del fenómeno de la segunda residencia y, por ello, un gran crecimiento de la población y necesidad de mejores dotaciones comunes en

los meses estivales que se traducen en mejores servicios permanentes.

La Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, ante el aislamiento de la zona-comarca «Lozoya-Somosiera», con la excepción de algunos Municipios, de la aglomeración de Madrid capital, y por no haberse beneficiado de la interrelación económica que ha beneficiado al resto de la Provincia, es por lo que trata de lograr con este Estudio un cambio de actitudes y que se terminen las dificultades intrínsecas que han aislado dicha Comarca.

El sumario del Estudio lo vamos a recorrer, paso a paso, según aparece en los capítulos: I. *Infraestructura física* (Territorio, vías de comunicación y transportes; abastecimiento de agua y saneamiento, proyectos en el Canal de Isabel II y resultados de la encuesta sobre abastecimiento de agua y saneamiento). II. *Demografía, educación y vivienda* (Desarrollo demográfico de la Comarca, crecimiento demográfico, pirámide de la población, población activa, características de la población y vivienda). III. *Sector agrario* (Descripción general, estructura agraria, agricultura, ganadería y bosques). IV. *Comercio e Industria* (Equipamiento comercial y actividades industriales). V. *Servicios económicos y comunitarios* (Servicios financieros, equipamiento del ocio, turismo, sanidad y enseñanza). VI. *Conclusiones*.

I. *Infraestructura física*: La zona comarcal de la Provincia de Madrid se sitúa en forma de triángulo equilátero sobre otro de igual forma de la Provincia, ocupando un vértice el Municipio de Somosierra, hacia el oeste se sitúan los Municipios de Robregordo, La Acebeda, Braojos, Gascones, etc..., hasta Rascafría; por el

sur, los Municipios de Soto del Real, Guadalix de la Sierra, San Agustín de Guadalix y El Molar limitan la Comarca. Los ríos corren de norte a sur y el punto más alto de la zona es el de Peñalara, a 2.430 metros de altitud.

Las vías de comunicación se centralizan en la Nacional I, que atraviesa la Comarca de norte a sur, y Comarcal de Colmenar Viejo. El transporte por ferrocarril tiene menor importancia, ya que 24 Municipios de la Comarca no disponen de este medio. Creemos que sería de gran interés lograr la transformación ferroviaria necesaria para que gran parte de esos Municipios estuvieran mejor comunicados, y se podría transformar el concepto de sierra pobre en Comarca próspera. Según la encuesta, el 27 por 100 del total de los Municipios que han contestado sobre el estado de la red viaria comarcal lo califican como regular o malo y que son estrechas y con arcones en muy mal estado. Únicamente han contestado que son buenas las carreteras los Municipios situados junto a las dos vías principales citadas anteriormente. En relación con el estado del pavimento de las calles, el 83 por 100 dice que es malo o regular, y sólo seis Municipios han contestado que sus calles son aptas a las necesidades de la población. Los proyectos que se realizan mejorarán, a corto plazo, treinta Municipios. El servicio público de viajeros por carretera, medio general de transporte, resulta como bueno en el 51 por 100 de los Municipios que han contestado esta pregunta. Merecen destacarse las obras acometidas para subsanar la deficiencia en el abastecimiento de agua y saneamiento, ya que eran muchos los Municipios que no disponían de este

servicio o que sus instalaciones no reunían los requisitos indispensables. Paradójicamente en esta Comarca están ubicados la mayoría de los recursos hidrográficos de la Provincia, así como los embalses más importantes destinados exclusivamente al abastecimiento de agua. En este sentido, el Canal de Isabel II ha colaborado con la Diputación Provincial de Madrid en unos 20 Municipios en los últimos cinco años con resultados satisfactorios. Para aquellos estudiosos interesados en el tema, pueden consultar el cuadro 1.3 y tendrán noticias de cómo están las redes. El 86 por 100 de los Municipios encuestados afirma tener la red interior completa y únicamente cinco Municipios no disponen de servicio de agua corriente interior, y uno de ellos es el de La Cabrera. En relación con el alcantarillado y saneamiento, el 44 por 100 de los Ayuntamientos manifiesta que este servicio es regular o malo, teniendo 18 Municipios reformas en marcha para paliar esas deficiencias. En la encuesta se han incluido dos preguntas relativas al alumbrado público del Municipio y al suministro de electricidad; respecto de la primera, el 49 por 100 de los Ayuntamientos lo califican como bueno, pero convendría mejorar los servicios de Bustarviejo, Gargantilla de Lozoya, Somosierra, etcétera...

II. *Demografía, educación y vivienda*: El desarrollo demográfico en esta Comarca ha tenido una serie de rasgos específicos dentro de la evolución demográfica provincial que le confieren un carácter particular. Indudablemente, los núcleos que componen la Comarca han sufrido una evolución bien diferenciada de los restantes núcleos provinciales y, además, el crecimiento demográfico

de la misma ha sido, en general, regresivo. El conjunto de Municipios que integran la zona estudiada contaba en 1900 con una población de derecho de 22.161 habitantes; en 1930, con 24.299 habitantes; en 1960 el censo dio 23.717 habitantes y en 1970 señala 21.784 habitantes y el padrón de 1978 dio 23.895 habitantes. Si se tiene en cuenta el total provincial, resulta que la Comarca en 1970 supone el 0,57 por 100 y el 0,51 por 100 para 1978. Existen en el trabajo varios gráficos que señalan la evolución y calificación de los Municipios por tamaño y población, desde menos de 200 habitantes a más de 2.500 habitantes, y otros que señalan la evolución de la población de la Comarca según los censos de 1900, 1930, 1960 y 1970 y los padrones de 1976, 1977 y 1978 y la pirámide de la población en 1975 con los porcentajes de varones y mujeres. La crisis demográfica de la Comarca del Lozoya-Somosierra, se refleja en una pirámide que tiene una base cada vez más estrecha y muy ancha en los escalones de edad más avanzados, con lo que el proceso de envejecimiento de la población y el porcentaje de varones y mujeres menores de cuatro años no se superponen y la renovación demográfica es francamente negativa. Si tenemos en cuenta la población de hecho en 1975, la densidad de Madrid era de 5.272,9 habitantes/km<sup>2</sup>, mientras que en la Comarca es de 15,22 hab/km<sup>2</sup>, una delicia.

La población activa de la Comarca está formada por unas 8.400 personas, con una tasa de actividad del 34,21 por 100 del total de la población, relativamente inferior al provincial, con 36 por 100, en 1975. La participación de la mujer en la población activa alcanza el 14,22 por

ciento y 10 por 100 respecto del total de la población femenina. La tasa de actividad femenina en la Comarca es baja, ya que la de Madrid capital y Municipios de más de 60.000 habitantes que forman parte del Área Metropolitana es del 26 por 100 respecto del total de la población activa y 18 por 100 del total de la población femenina. Por actividades, destaco, en primer lugar, el porcentaje de población ocupada en la agricultura y ganadería (absorbe el 25 por 100 de la población activa y el 28 por 100 del total de varones ocupados y del 4 por 100 en la tasa de ocupación femenina). Los intervalos de edades que concentran un mayor porcentaje de población activa es el de veinte-veinticuatro años y el de quince-diecinove años. Se observa una temprana incorporación de la mujer al proceso productivo. Las características educativas de la población, porcentaje sobre población superior a quince años, señalan que el grado de analfabetismo es muy bajo —5,67 por 100— y el 83,82 por 100 de la población posee una formación de primaria incompleta o completa. Con Bachiller elemental o superior —7,11 por 100—, con formación profesional, ingeniería técnica o enseñanza superior figuran 3,37 por 100. *El número de viviendas* existentes en la Comarca se aproxima a 18.000, concentrándose en Miraflores, Soto del Real, Guadalix, Rascafría, El Molar, Torrelaguna, Buitrago, Lozoya, Pedrezuela y Venturada de las que el 50 por 100 no se utilizan de forma permanente, sin contar el buen uso de *campings-caravan* de la zona, con su vivienda a cuestras o en parcelas fijas, en muchos meses del año, como utilizan en zonas cercanas a esta Comarca. En 1970 registraba el censo de viviendas familiares de la Pro-

vincia de Madrid un total de 1.132.000 viviendas. En aquellos Municipios donde existe mayor afluencia de veraneantes pueden ser edificaciones recientes, casi siempre en forma de urbanizaciones en conjunto delimitado. En opinión de los Ayuntamientos consultados, la afluencia turística que registra la Comarca por año es de unas 120.000 personas. Para aquellas personas interesadas en el tema, se aconseja vean el cuadro II.10, el censo de vivienda en España (1970) y referido a esta Comarca, con viviendas totales, principales y secundarias.

III. *Sector agrario*: El Ministerio de Agricultura, al tipificar y delimitar las Comarcas agrarias de las Provincias españolas, aglutinó a un amplio conjunto de Municipios del norte de Madrid, en la agrupación Lozoya-Somosierra, teniendo entre los distintos Municipios notables factores diferenciadores. Esta Comarca engloba, como ya sabemos, 48 Municipios, con una superficie de 1.537,2 km<sup>2</sup> (19,2 por 100 del total de la Provincia). La población ocupada es, aproximadamente, el 25,2 por 100 de la población activa, pero como casi todos los Municipios tienen menos de mil habitantes, el porcentaje relativo es mucho mayor. El suelo agrario se dedica fundamentalmente a usos ganaderos y forestales y es escaso el terreno dedicado a usos agrícolas sobre terrenos de secano, aunque la zona tiene una humedad relativa alta. Las zonas de baja productividad están en la Sierra de La Cabrera y las de elevados rendimientos están en el Valle Alto del Lozoya y la Vega del Jarama-Torrelaguna. El subsector ganadero es el de mayor importancia, orientado fundamentalmente al bovino de leche, con



unas 34.000 cabezas (censo de mayo de 1980), con un 44 por 100 de todas las de la Provincia. En cuatro términos municipales (Guadalix de la Sierra, Miraflores de la Sierra, Bustarviejo y El Vellón) el total de cabezas es del 55 por 100 de las de toda la Comarca. Es de menor importancia el ganado ovino, con unas 41.000 cabezas, respecto del total de la Provincia. La reestructuración de esta cabaña en el subsector sería de gran interés para la Comarca. La mayor parte de los Municipios de esta zona dependen económicamente del sector agrario. Desde el año 1962 a 1972 disminuyó en 102 las explotaciones agrarias, cuando la población bajó desde el censo de 1960 al de 1970 en 2.000 habitantes; ¿qué indica todo esto? Analizando las causas se ve que la disminución se produjo a costa de las explotaciones sin tierras y las menores de una hectárea, mientras que aumentaron las explotaciones con tierras, el 68,2 por 100 eran menores de 10 hectáreas. Para los interesados existen en el Estudio que comentamos varios cuadros de enorme interés sobre la distribución de las explotaciones agrarias, según tamaños y número por Municipio, con gráficos fáciles de interpretar, distribución municipal de las parcelas según tamaño y la obtención de indicadores de la estructura agraria, censo ganadero estimado en mayo de 1980, censo, extensión y especies de los montes a cargo de ICONA, etcétera...

**IV. Comercio e Industria:** La proximidad de la capital ha originado la preferencia a aquellas ramas de la actividad mercantil más directamente relacionadas con los artículos de alimentación y consumo, más que a los de uso y del hogar. El equipamiento comercial preferente-

mente tiene las características de ser típico y tradicional, tener pequeña dimensión, tener reducido volumen de rentas y gastos generales, utilización de pocos empleados, en general, familiares. Las posibilidades futuras de desarrollo industrial dependerán en su mayor parte del modelo que se utilice, aprovechando proporcionalmente el agotamiento de las posibilidades de desarrollo de los Municipios del Area Metropolitana. Para los estudiosos pueden ser valiosas las series de 1970 a 1979, que señalan la evolución del comercio mayorista y minorista y censo de establecimientos comerciales por sectores y grupos. En esta zona existen actualmente 650 contribuyentes industriales por Licencia Fiscal del Impuesto Industrial, con el 12 por ciento del total provincial en 1980. La mayoría de los Municipios no tienen, por ahora, Plan General de Ordenación y, ni tan siquiera, normas de ordenamiento local.

**V. Servicios económicos y comunitarios:** La dotación de servicios financieros se manifiesta escasa y proporcionalmente a la concentración poblacional en pocos Municipios. En esta zona, 26 Municipios no disponen de entidades financieras, y al ser los más alejados de la capital y con menor población y riqueza agrícola-ganadera, las dificultades aumentan para un posible desarrollo. En cuanto al equipamiento del ocio, los resultados obtenidos muestran una reducida dotación de servicios comunitarios en relación con las actividades culturales, existiendo cuatro bibliotecas y un centro cultural. Respecto de las actividades deportivas y recreativas, casi todo se reduce a campos de fútbol y salas de baile. Sanitariamente, el servicio es deficiente, porque muchos Municipios carecen

de médico residente y los ambulantes que atienden a varios pueblos no atienden debidamente a la población, unas veces por ellos mismos y otras por las deficiencias de las instalaciones sanitarias, sin clínicas rurales. Únicamente 14 Municipios cuentan con farmacia. La educación primaria se realiza mediante concentraciones escolares en aquellos Municipios que cuentan con mejores instalaciones. Según la encuesta, la capacidad escolar es suficiente, tanto en EGB como en Enseñanza profesional. Los atractivos turísticos que se pueden encontrar en la zona son, en su mayoría, los relacionados con el geomorfologismo de la Comarca, con sus bellos paisajes y grandes zonas de esparcimiento y conjuntos histórico-artísticos, como el Municipio de Torrelaguna, el monasterio de El Pualar, en Rascafría, primera cartuja castellana del siglo XIV, construida por los cartujos de San Bruno; Buitrago de Lozoya medieval, Patones —pendiente de declaración de conjunto histórico-artístico—, etcétera... Para calcular el número aproximado de la población veraniega de los Municipios de la Comarca, se han utilizado las estimaciones realizadas por los propios Ayuntamientos, y el complemento de las estimaciones de los autores de este Estudio, resultando para la época veraniega un aumento aproximado a los 120.000 habitantes —en la encuesta resultaron 117.450—, sin incluir la población permanente, como señala el texto en el cuadro V.5, desglosado por Municipios.

VII. *Conclusiones:* Respecto de la infraestructura física, merecen destacarse las obras realizadas recientemente en 20 Municipios, en estrecha colaboración del Canal de Isabel II y la Diputación Provincial de Madrid.

La afluencia turística anual está cerca de las 120.000 personas. De cara al futuro, el sector agrario y el subsector ganadero (bovino) tiene una importancia extraordinaria. Deficiente equipamiento comercial. Las condiciones objetivas para la industrialización no se han dado hasta el presente. No existen recursos minerales. El turismo no ha sido promocionado como es debido. La dotación de servicios financieros es escasa. Las instalaciones sanitarias de la zona, salvo casos aislados, presenta deficiencias que son necesarias reparar. La capacidad escolar es suficiente para las necesidades de la Comarca.

Finalmente, como este trabajo se presenta como una continuación de la serie de estudios que a nivel local y comarcal viene realizando la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, en los últimos años, con el propósito de ofrecer a todos los estudiosos del tema un instrumento válido que les permita conocer las características socioeconómicas más importantes de las diversas Comarcas y Municipios de la Provincia de Madrid, deseo que continúe. Enhorabuena a los autores y al patrocinador, por este excelente trabajo.

En la prensa diaria del 23 de septiembre pasado se divulgó la noticia de la construcción, en una zona cercana a Vallecas, del prototipo del denominado Eurotrén Monoriga, tren monorraíl elevado ideado por el ingeniero español Pinto Silva. Se espera que para el Mundial-82 funcione, se recorra Barajas-Chamartín en cinco minutos y sea a 50 pesetas por viaje. ¿Por qué no estudiar su prolongación a toda la Comarca Lozoya-Somosierra?

ANTONIO RODRÍGUEZ SOCORRO