



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

IV. BIBLIOGRAFIA

BELTRÁN VILLALBA (Miguel): *Los funcionarios ante la reforma de la Administración.* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, 175 págs.

El tema de la Función Pública, dada su extraordinaria amplitud, admite enfoques diversos y múltiples. Junto a consideraciones que entran en el terreno del Derecho político o constitucional, o del Derecho laboral, o de la Sociología, o de la Ciencia de la Administración, o incluso de la propia Ciencia Económica, lo normal es que cuando se habla de los funcionarios se haga con categorías jurídicas y tomando como punto último de referencia el Derecho y la Ley. Así ha venido sucediendo no sólo en nuestro país, sino también en otros de la Europa Occidental, de tal manera que hasta hace bien poco sólo eran los juristas quienes hablaban de la Función Pública como si ésta, extrañamente, no admitiera más contemplación y análisis que los derivados de las normas elaboradas por el legislador.

Por fortuna, este unilateralismo científico y este tratamiento parcial de los funcionarios tiende a superarse por cuanto que, tanto en España como en el extranjero, asistimos a una rectificación de posiciones anteriores en el sentido de entender que la Función Pública es lo suficientemente importante como para merecer la atención no sólo de los juristas, sino de los economistas, los sociólogos,

los estadísticos, los politólogos, los laboristas, etc.

Pues bien, dentro de esta nueva corriente científica, por llamarla significativamente de alguna forma, que entiende que la Función reclama un tratamiento interdisciplinario y plural, hay que situar el libro de Miguel Beltrán, Profesor de Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid y que ha dedicado especial atención, entre nosotros, al tema de la burocracia, como se advierte, por ejemplo, en su obra *Las élites burocráticas* (1977).

El autor, bajo el rótulo *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*, ha agrupado sus comentarios a los resultados de la encuesta llevada a cabo, en septiembre de 1983, por el Centro de Investigaciones Sociológicas entre una muestra de 1.700 funcionarios de los llamados, en el sentido estricto del término, «burócratas» o que desempeñan funciones y tareas de oficinas en unidades centrales y periféricas de la Administración civil del Estado. Entre la nutrida información facilitada por la encuesta (cuyo contenido íntegro se publica en el núm. 23 de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*), Miguel Beltrán ha seleccionado las partes de la misma que se relacionan con el objeto de su libro y que es, como indica su título, la reforma de la Administración vista y valorada por los funcionarios públicos.

La simple lectura del sumario ya nos descubre con claridad cuáles son

los problemas y cuestiones abordados en el libro. El capítulo 1 está referido a la reforma de la Administración, que, como es bien sabido, es un tema permanentemente abierto, tanto a las inquietudes de los Gobiernos como de los ciudadanos, y en él se sistematizan las opiniones de los funcionarios consultados en torno a varios enunciados genéricos, como son «la necesidad de la reforma», «los objetivos de la reforma», «los obstáculos a la reforma» y el «interés del Gobierno en la reforma», dentro de cada uno de los cuales los interesados manifiestan sus opiniones y emiten sus juicios personales. A continuación, los capítulos siguientes, que van del 2 al 9, abordan materias más específicas que se relacionan con la problemática funcional española, y dentro de la cual se incluyen los aspectos siguientes: la carrera administrativa (capítulo 2), con una referencia singular a la promoción profesional de los funcionarios; la provisión de puestos de trabajo (capítulo 3), dentro de la cual se plantea el viejo dilema entre lo que son puestos políticos y lo que son puestos funcionariales; la cuestión de las retribuciones (capítulo 4), siempre polémica, tanto en lo que concierne a la fijación de criterios retributivos como en lo que toca a la apertura del abanico salarial en el sector público; el régimen de trabajo (capítulo 5), con relación a los horarios y jornada laboral, las incompatibilidades y la edad de jubilación; los cuerpos de funcionarios (capítulo 6), analizados en varias de sus principales facetas, como son su número, naturaleza, regulación, diferencias entre ellos y poder de autogobierno; representación y participación funcional (capítulo 7), parcela de creciente actualidad y que afecta a los derechos sindicales de los funcionarios enten-

didados en su sentido más amplio y con inclusión, por supuesto, del derecho a la huelga; Administración Central y Autónoma (capítulo 8), en cuanto que la creación de las Comunidades Autónomas puede repercutir en el futuro de los funcionarios y afectarles, llegado el caso, por la vía de los traslados forzosos, y la profesión de funcionario (capítulo 9), que expone algunas de las características más determinantes de los funcionarios en cuanto profesionales y de sus facetas laborales, como son, por ejemplo, las formas de acceso a la Función Pública y la satisfacción en el trabajo realizado.

Este catálogo de cuestiones constituye, como se deduce de su simple enunciado, un buen, aunque limitado, diagnóstico de nuestra burocracia y que ayuda a conocerla mejor, a descubrir sus aspiraciones profesionales y laborales, a explicitar sus rasgos más acusados como colectivo de gran peso específico en la vida del país. El autor, de la mano de la encuesta que se encarga de comentar, se adentra en el mundo funcional y trata de extraer del mismo una visión objetiva y real de lo que piensan sus componentes en torno a las materias que les interesan. Con ello, en definitiva, lo que se logra, y no es poco el bagaje final, es abrir a la luz pública el mundo tantas veces distante y cerrado sobre sí mismo de los funcionarios; de tal manera que las gentes sepan de primera mano, a través de porcentajes y números acompañados de unos comentarios tan sencillos como reveladores, cómo son y qué piensan y a qué aspiran y qué critican quienes sirven destinos públicos y trabajan para la colectividad.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

EXTREMADURA, Junta de: *Dictámenes jurídicos*, Badajoz, Departamento de Publicaciones de la Diputación de Badajoz, 1985, 2 vols.

La necesidad que tienen las Corporaciones locales de una adecuada asistencia técnica y jurídica, sobre todo si son pequeñas o carecen de medios económicos, es un problema que las Comunidades Autónomas han tratado de resolver utilizando diversas vías y posibilidades.

La Junta de Extremadura ha canalizado estas funciones asesoras y consultivas a través de su Consejo Asesor, regulado por Resolución de 11 de enero de 1984 de la Consejería de la Presidencia y Trabajo, que lo estructura, básicamente, en dos secciones: una jurídica y otra económica. Pues bien, la labor desarrollada por dicho Consejo es la que ahora se plasma en la publicación que comentamos, dividida en dos volúmenes, en cada uno de los cuales se recoge un total de cien dictámenes que abarcan las más diversas materias conexas con la Vida local.

En cada tomo, los dictámenes van correlativamente enumerados del 1 al 100, siguiendo el orden cronológico de su elaboración, abarcando un período de tiempo que va desde el 13 de octubre de 1982, fecha de emisión del primer dictamen, hasta el 23 de enero de 1985, fecha de emisión del último, que se recoge en el tomo II. Con ello se da a entender que se comprende y delimita un paréntesis temporal lo suficientemente amplio como para que la Junta de Extremadura haya desplegado muchas de sus competencias y actividades, y para que las Entidades locales hayan tenido la oportunidad de acudir a ella en solicitud de asesoramiento sobre las más

complejas y variadas cuestiones relacionadas con su actuación.

Cada dictamen es presentado al lector siguiendo una sistemática común y utilizando una metodología igual para todos ellos. En primer término, se lee el encabezamiento, en el que se indica tanto la fecha de emisión del dictamen como el nombre de las personas que han intervenido en su elaboración. Después se exponen los antecedentes fácticos del caso que se eleva a consulta, seguidos de las correspondientes consideraciones jurídico-legales en las que se maneja e interpreta la legislación aplicable al problema planteado. Y, por último, de manera muy sucinta se trazan unas conclusiones que sintetizan la posición del Consejo Asesor, al tiempo que se proponen por éste las soluciones a seguir por el órgano activo consultante.

Las materias tratadas en los dictámenes son, obviamente, muy diversas, puesto que diversas y complejas son las funciones que llevan a cabo nuestros Ayuntamientos. La simple lectura de los índices finales, que cierran cada uno de los dos volúmenes, demuestra que el Consejo Asesor ha incidido sobre una temática actual, multiforme y heterogénea. Aguas, bienes, competencias locales, organización, funcionarios, MUNPAL, licencias de obras, contratación, son, entre otras, cuestiones que han merecido la atención del citado Consejo y sobre las que éste, a petición de los Ayuntamientos, ha manifestado su parecer en Derecho.

Conviene destacar, finalmente, que el estilo en que aparecen redactados los dictámenes es sencillo y fácilmente asequible para todos los lectores. Como dice el Consejero de Presidencia y Trabajo de la Junta extremeña, en el prólogo del tomo I, «en ningún

momento se ha pretendido sentar cátedra ni plantear posturas dogmáticas», antes al contrario, se ha buscado la claridad y la sencillez, «tanto de forma como de fondo, para que su lectura resulte accesible siempre al lector que lo reciba, ya sea ilustrado, ya profano», a la vez que, respetando el adecuado «rigor jurídico», en todo momento «se ha huido de la rigidez y de la severidad». Virtudes todas que son de agradecer, ya que con excesiva frecuencia el lenguaje y estilo de nuestros juristas distan mucho de invitar a acercarse a la lectura de textos, y más bien parecen destinados a establecer barreras, artificiales e innecesarias, entre ellos y el hombre de la calle.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIASADO

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (Piedad), y
 PENDÁS GARCÍA (Benigno): *El nuevo Régimen local español*, Barcelona, Editorial Praxis, 1985, 564 págs.

La publicación y entrada en vigor de la nueva Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, de 2 de abril de 1985, supone un hito importante en el proceso configurador y conformador de las diversas Administraciones públicas, con arreglo a los mandatos constitucionales que diseñan un modelo de Estado que se distancia, conceptual y prácticamente, del que ha imperado durante mucho tiempo entre nosotros.

El libro que ahora comentamos goza, pues, de una virtud inicial que conviene subrayar como se merece y es la de su oportunidad, ya que llega en unos momentos en los que las Corporaciones locales deben adaptar sus estructuras y su funcionamiento

a la nueva Ley. Los autores, Letrados de las Cortes Generales y conocidos ya por otros trabajos de estudio e investigación en zonas próximas a las del Derecho local o pertenecientes al mismo, han construido su aportación doctrinal cimentada sobre el texto legal, pero abriendo sus planteamientos y consideraciones hacia temas generales más amplios, que de esta manera permiten al lector situarse de forma más globalizada ante la Administración local, su normativa y problemática vigentes. Por eso, el Profesor Sainz Moreno, en el prólogo, señala que «los autores sitúan la trama de la Ley en el marco del Derecho comparado y, sobre todo, de los preceptos básicos de la Constitución, tal como los ha interpretado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», logrando «una exposición tan clara, coherente y proporcionada que alegra el ánimo del lector».

El libro está dividido en tres partes sustanciales. La primera, titulada «Introducción: Teoría y sistemas del Régimen local», se dedica al estudio del Régimen local en el doble frente del Derecho comparado con referencia a Inglaterra, Francia y Alemania Federal, y de la evolución histórica en nuestro país arrancando desde los Municipios y colonias romanos hasta la reciente Ley de 1985. Y como capítulo precedente a los dos que comprenden las materias acabadas de citar, uno referido a las tendencias del Régimen local en el Estado contemporáneo, y en el que se trazan diversas consideraciones en torno a tres aspectos de sumo interés: tratamiento de dicho Régimen en la Constitución de 1978 y que los autores consideran insuficiente y de «relativo abandono», con la consecuencia negativa de que «se ha perdido, en efecto, la oportunidad de abordar la secular

problemática de nuestros Entes locales con el carácter originario que implica todo proceso constituyente»; crisis en que se encuentran sumergidos los principios clásicos y tradicionales del Régimen local, y nueva concepción de la llamada autonomía local, que en una evolución claramente discernible ha pasado de ser una especie de «garantía de ciertas competencias que se suponen genuinamente locales», a convertirse en un «derecho de participación del Ente dotado de esa cualidad (la autonomía) en cuantos asuntos le conciernen».

La segunda parte del libro, bajo el rótulo genérico de «Los principios del Régimen local español en la Constitución y los Estados de Autonomía», centra la atención, en primer término, en la Constitución de 1978, describiendo el proceso constituyente para después explicar el contenido y alcance de sus artículos 137 (principio de autonomía de los Entes públicos territoriales), 140 (principio de autonomía municipal), 141 (principio de autonomía provincial) y 142 (principio de suficiencia de las Haciendas locales), señalando en cada uno de ellos, con espíritu crítico, sus limitaciones, lagunas y posibilidades. A continuación es objeto de exposición la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la Administración local, que, como es sabido, ha dictado numerosas sentencias sobre ella, tanto en lo que afecta a la adecuada inserción de los Entes locales en el marco autonómico y estatal como en lo relativo a cuestiones más puntuales y específicas. Y se complementa esta segunda parte con un último capítulo que aborda la espionosa cuestión de las relaciones Comunidades Autónomas-Corporaciones locales, cuya conexión «ha sido articulada hasta la entrada en vigor de la Ley 7/1985, si no necesariamente 'en contra'

de la Constitución, sí con frecuencia, en opinión de Escribano Collado y Rivero Isern, 'al margen de ella'; de ahí, pues, el especial interés que tiene el conocer la legislación de las Comunidades Autónomas sobre la Provincia y el Municipio, en orden a determinar su posición respecto a uno y otra y que, como es obvio, varía de unos ordenamientos regionales a otros según criterios históricos, geográficos, políticos, etc.

La tercera parte, dedicada íntegramente a la exposición y desarrollo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, arranca del capítulo en el que se describe detalladamente el proceso parlamentario seguido por el proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados y en el Senado para luego, en capítulos sucesivos, ir tratando los principios generales de dicha Ley, el Municipio, la Provincia, otras Entidades locales, Régimen general de las Entidades locales, personal al servicio de las mismas y Haciendas locales. Con este abanico de materias, los autores van desmenuzando la Ley deteniéndose en los preceptos que juzgan de especial trascendencia, situándose en una posición discrepante respecto al legislador cuando lo consideran oportuno y, en todo caso, buscando ofrecer al lector la verdadera razón de ser de cada mandato normativo a fin de que luego, desde su óptica personal o profesional, sepa interpretarlo, aplicarlo o utilizarlo objetiva y adecuadamente.

Merece un comentario diferenciado la caracterización, a mi juicio muy certera, que Piedad García-Escudero y Benigno Pendás hacen de la nueva Ley atribuyéndola estos rasgos determinantes: no es excesivamente original en su planteamiento, si bien es correcta desde el punto de vista técnico; es destacable la buena sistemática de que hace gala con algunas sal-

vedades; su carácter básico es interpretado en un sentido muy amplio por el legislador, y no ha sido un texto consensuado, lo que no deja de ser negativo «en un texto llamado a regir una realidad tan conflictiva».

Lógicamente, en una Ley tan compleja y densa como la que los autores comentan, tiene que haber temas, materias o enfoques en los que su visión crítica se intensifique y agudice. Sin un afán exhaustivo, merecen subrayarse las observaciones sobre la enumeración y clasificación de las Entidades locales del artículo 3, la conceptualización del Municipio en el artículo 11, la figura del Alcalde con sus atribuciones (art. 21) y la composición de la Comisión de Gobierno (art. 23) también con sus respectivas atribuciones, la restricción de la autonomía de la Provincia (art. 31) con la lógica repercusión sobre el recorte de sus competencias (art. 36), la no resolución de la cuestión comarcal (art. 42), el riesgo de una delimitación poco precisa de facultades de coordinación a favor de las Entidades territoriales superiores (artículos 55 y sigs.), determinados preceptos sobre intervención de las Entidades locales y sobre los servicios a prestar por ellas (arts. 84 y sigs.), la escasa regulación que se contiene sobre las Haciendas locales (arts. 105 y sigs.), etc. Al lado de estos aspectos, que son motivo de una crítica más o menos abierta, hay muchos otros que los autores alaban y enjuician favorablemente cuando entienden que el legislador ha actuado con sentido de modernidad y que ha apostado por soluciones más o menos progresivas o racionales.

Con lo acabado de decir, se quiere dejar sentado que, a nuestro juicio, el mérito más sobresaliente del libro es que ha sido escrito con objetividad, lo que permite que sus páginas, aparte

de brindar al lector una completa información, tanto parlamentaria como doctrinal acerca de los temas escogidos, se lean con facilidad, y sin que en ellas se transparenten inclinaciones partidistas o determinadas veleidades ideológicas.

La obra va acompañada al final de cada uno de los capítulos que integran sus partes primera y segunda de una abundante y actualizada bibliografía, al igual que sucede al final de la tercera parte. De este modo, el lector tiene ante sí la posibilidad de profundizar o ampliar en los problemas que más le atraigan o le inciten, como también tiene ante sí la opción de adentrarse en la legislación autonómica que, de una manera o de otra, incide sobre la regulación de la Administración local, ya que aparece debidamente sistematizada y ordenada en el apéndice normativo que cierra el libro que hemos comentado.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

MIRANDA REGOJO (Fátima): *Desarrollo urbanístico de postguerra en Salamanca*, Salamanca, edición del Colegio Oficial de Arquitectos de León, 1985, 176 págs. con ilustraciones.

La guerra civil (1936-39) trajo consigo, entre otras consecuencias, por una parte, graves destrucciones en numerosos pueblos y ciudades; indiscutible tarea de reconstrucción, por tanto, en la que inmediatamente comienzan a trabajar los Servicios Técnicos de la Falange.

Por otra parte, y en las ciudades no afectadas por la contienda, se tratarán de plasmar las ideas urbanísticas y arquitectónicas del «Nuevo Orden». Ya en la Primera Asamblea Nacional

de Arquitectos (Madrid, junio de 1939) hay referencias a la forma en que debería ser construida la «nueva ciudad». En este sentido, el caso de Salamanca es un ejemplo importante, pues en ella se intentó ensayar la formulación de esta «ciudad nueva», de la «ciudad falangista». A pesar de que dicha concepción no se llevó a cabo, pues el proyecto de plan de urbanización de la ciudad elaborado para ello no se aprobó, no obstante tendría cierta influencia indirecta en el plan que se aprobaría algún tiempo después.

Además, y en otro sentido, el conocimiento del desarrollo urbanístico de Salamanca en la inmediata postguerra nos ayudará a conocer mucho mejor los problemas y soluciones urbanísticas actuales, ya que dicho desarrollo, al plasmarse en realidades físicas (calles, plazas, barrios, ensanches, etc.), ha condicionado el planeamiento urbanístico posterior.

A estos puntos hace referencia el trabajo de Fátima Miranda Regojo, que estudia el desarrollo urbanístico de Salamanca entre los años 1939 y 1950.

Este libro es la publicación, con cierto desfase temporal, que no ha sido corregido en el texto, de la memoria de licenciatura de la autora, leída en 1978, e inicia, en palabras de Carlos Sambricio, en el prólogo del libro, junto con otras obras, «una discusión sobre el sentido y el alcance de la arquitectura realizada en aquellos años» (pág. 13).

En el capítulo I, la autora estudia el incremento demográfico y la expansión urbana de Salamanca con el nacimiento de sus primeros barrios. Hasta la segunda década del siglo XIX, el problema de la vivienda en Salamanca no era grave, resolviéndose con las casas vacías existentes en el inte-

rior de la ciudad. Será a partir de 1920 cuando la ciudad inicie un crecimiento demográfico que, al coincidir con la época de estabilidad y crecimiento económico que supuso la primera guerra mundial, trajo consigo un aumento de la actividad edificatoria, tanto en el interior del casco urbano (el edificio de Correos, el Hospital Provincial, el Gran Hotel, el edificio de la Compañía Telefónica) como en su exterior (los acuartelamientos militares, el asilo de ancianos de las Hermanitas de los Pobres, etc.). Ese crecimiento demográfico de la ciudad, debido, sobre todo, a una importante corriente inmigratoria procedente de la Provincia, supuso una demanda creciente de viviendas de carácter económico, que al no exigirse unas mínimas condiciones de ordenación, urbanización y habitabilidad trajo consigo el nacimiento de los primeros barrios del extrarradio de forma desordenada (Pizarrales, Garrido y Bermejo, sobre todo).

La importancia política de Salamanca en los años de la guerra y en los inmediatos posteriores (primera sede del Gobierno de Franco, en ella recibe al embajador alemán y en ella también firma el Decreto de Unificación de FET y de las JONS) y su carácter histórico y tradicional contribuyeron a que se pensara en ella para llevar a la práctica la teoría de la urbanización falangista (la «ciudad falangista» o «del Movimiento»).

Debido a esto, la autora analiza, en el capítulo II, los planteamientos teóricos del urbanismo y de la arquitectura de postguerra. En estos años, junto a la labor de reconstrucción de las ciudades, se lleva a cabo un intento de elaborar una nueva base teórica para la arquitectura y el urbanismo conforme a las ideas nacional-sindicalistas, rectificando lo realizado en la

etapa histórica inmediatamente anterior. Este intento, en el que tiene una importante intervención el arquitecto Pedro Muguruza, desde la Dirección General de Arquitectura, se inicia tempranamente en la I Asamblea de Arquitectos, en la que Pedro Bidagor realiza una síntesis de funcionalismo y organicismo, que será el fundamento de las nuevas tendencias, con una concepción de la ciudad orgánica y cerrada, dividida en tres núcleos (el representativo, el central y los extremos y satélites), que será influida, además, por el intento de recuperar la tradición arquitectónica de carácter imperial (desde Herrera y El Escorial a la arquitectura del III Reich, pasando por la del Imperio Romano).

Este intento de elaborar dicha base teórica se tradujo en la creación de diversos órganos, que son analizados por la autora brevemente: el Instituto de Estudios de Administración Local, los Servicios Técnicos de FET y de las JONS, el Instituto Nacional de la Vivienda, la Obra Sindical del Hogar, la Dirección General de Regiones Devastadas, el Instituto Nacional de Colonización, la Jefatura Nacional de Urbanismo y los creados específicamente para la ciudad de Madrid.

Con esta base, la autora dedica el capítulo III al proyecto de urbanización para Salamanca de Víctor D'Ors y Germán V. Gamazo (1938-39). Dada su importancia política, como hemos visto, y su carácter histórico-artístico, no es extraño que fuese Salamanca la ciudad elegida para elaborar el primer proyecto de urbanización conforme a las nuevas tendencias urbanísticas. Se encomienda su elaboración a los Servicios Técnicos de la Falange, que lo encargan a ambos, aunque cuentan con la colaboración de otros arquitectos (Pérez Fernández, Castell, Lozano,

Fiter y Paz Maroto); no obstante, el artífice será Víctor D'Ors.

A pesar de no haber localizado el proyecto elaborado, la autora realiza un rápido análisis del mismo, basándose en periódicos locales y en las reflexiones que el propio D'Ors hizo sobre dicho proyecto.

Concebida Salamanca como ciudad artística, casi intocable, se la considera como una unidad biológica y orgánica, limitada, si bien no de carácter cerrado, pues se establece la continuidad entre el campo y la ciudad, y se prevén nuevas colonias o ciudades satélites para la futura población; por otra parte, se establece su zonificación y su división nuclear por barrios, con distintas características. Las líneas de actuación serán la limitación del crecimiento periférico (mediante un cinturón verde que separaría las zonas semirrurales de las urbanas), la modificación del sistema viario (considerando la Gran Vía como el eje principal de penetración) y la reforma y protección del casco histórico.

Este esquema se puso en práctica, en la misma época, en los planes de otras ciudades españolas (Valladolid, Oviedo, etc.), destacando la autora el Plan de Madrid de 1941, elaborado por Bidagor.

A continuación, Fátima Miranda pone de relieve la escasa originalidad de estos planteamientos urbanísticos, estimando que lo que en realidad se hizo fue adoptar la línea conceptual preexistente (Fernández Balbuena introdujo las ideas de zonificación y del anillo verde en los años veinte; Zuazo, Jansen y García Mercadal intentan realizar un esquema parecido en Madrid, en los años treinta, ideas que proceden de la «ciudad jardín» de Howard, y que Cort aplicará, a su vez, en Murcia, en 1932).

Sin embargo, el proyecto salmantino no se aprobó. Frente al esquema de los núcleos satélites y del cinturón verde, la ciudad creció mediante asentamientos ilegales, más o menos realizados con permiso del Ayuntamiento, que se revalorizan rápidamente, contradicción entre teoría y práctica urbanísticas que se aprecia también en el tratamiento de las zonas verdes y espacios libres (el parque municipal, en el noroeste de la ciudad, nunca se llegó a realizar, ni tampoco la urbanización y remodelación de esa zona, del llamado «barrio chino», así como tampoco el anillo verde que debía cubrir la ciudad).

Sin embargo, el crecimiento continuo y desordenado de la ciudad hacía inevitable la elaboración de un Plan Urbanístico. De ahí que después de la guerra, el Ayuntamiento encargara al arquitecto Francisco Moreno que fuese agrupando y sistematizando la labor dispersa, estudiando algunas reformas interiores, con vistas a redactar un plan de conjunto. Posteriormente, este trabajo se encargó al arquitecto Eduardo Lozano, que lo continuó, comenzando a estudiar unas ordenanzas generales. Con estos trabajos, el Ayuntamiento de la ciudad encargó el plan de conjunto al ingeniero de caminos José Paz Maroto, con la pretensión de que diera unidad de criterio a los distintos estudios realizados. Así, en junio de 1943, se publican el *Proyecto del Plan de Reforma Interior* y el *Proyecto de Urbanización de la Zona de Ensanche de la ciudad de Salamanca*, textos que la autora analiza en el capítulo IV [«El Plan de Urbanización para Salamanca de José Paz Maroto (1943)»].

La importancia de este Plan radica en que prácticamente ha estado vigente hasta el actual Plan General de Ordenación Urbana de 1983, no obstante

las reformas parciales de que fue objeto en el tiempo.

La autora realiza un rápido análisis de ambos documentos, deteniéndose en comentar los problemas de las zonas verdes; la ordenación de la ciudad por distritos; la «ciudad jardín», prevista en el artículo 144 del proyecto de la Zona de Ensanche, y, sobre todo, el problema planteado por el diferente crecimiento del casco urbano y del ensanche; diferente tanto por el tipo de urbanización y construcción que se lleva a cabo, como por la diferente condición social de los habitantes de esas zonas, es decir, intenta poner de manifiesto las contradicciones a que lleva la construcción y la urbanización de forma desordenada, ya que el Plan Paz Maroto no las solucionó, provocando esta diversa configuración de la ciudad, cuyos efectos son visibles aún hoy.

Los capítulos restantes del trabajo de Fátima Miranda están dedicados a analizar aspectos más concretos de los problemas urbanísticos provocados por la existencia de una iniciativa privada no sujeta prácticamente a ningún límite, análisis que es visible en todo el trabajo.

Por esto, el capítulo V («Aguda crisis de la vivienda. Abundante demanda. Condicionamientos económicos que la potencian. Tipos de asentamiento de la población») se dedica, en gran parte, a analizar la conversión de suelo rural en urbano, llevada a cabo en los barrios periféricos de la ciudad (por ejemplo, Pizarrales, Barrio Blanco, etc.), algunos de los cuales nacerían más tarde de un primer asentamiento de chabolas (Puente Ladrillo, La Fontana, etc.), siguiendo las ideas del arquitecto Lorenzo González Iglesias. Los problemas provocados por la falta de viviendas adecuadas intentaron paliarse con diversas téc-

nicas públicas (barrio «Parroquial de la Falange», llamado después «Salas Pombo», realizado según los planteamientos urbanísticos de la época; barrio Vidal; barrio de la Vega, etc.), si bien la iniciativa privada también contribuyó a paliar el problema elaborando planos parcelarios (barrios Garrido y «de la Falange») y algunas construcciones (en la carretera de Fuentesauco, por ejemplo), aunque no en gran número. Situación que no sería solucionada por las Leyes de Viviendas Bonificables (1944) y de Arrendamientos Urbanos (1946).

El capítulo VI («Concentración en el casco urbano de arquitectura oficial y religiosa y de vivienda burguesa y de lujo ante una escasa demanda») analiza lo realizado en el casco urbano, como contrapunto de lo construido y urbanizado en los barrios periféricos, con especial atención a la construcción de la Gran Vía (calle España), ideada por D'Ors como eje de circulación norte-sur, y a la utilización de expropiaciones en el proceso edificatorio.

El libro se completa con un catálogo de la actividad edificatoria llevada a cabo en la ciudad entre 1939 y 1950, un catálogo de fuentes de documentación y las ilustraciones de los aspectos tratados en la obra.

D. SÁNCHEZ FDEZ. DE GATTA

Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración. Alcalá de Henares, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, 461 pp.

La problemática en torno a la Administración Pública en los países hispanoamericanos constituye el núcleo de este libro, que agrupa la documen-

tación elaborada con motivo de la celebración del Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración en el Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, durante los días 12, 13 y 14 de junio de 1984.

La situación por la que atraviesan estos países, acosados por una profunda crisis económica y caracterizados por una casi crónica inestabilidad política, sirve de justificación para la celebración de este Congreso, en el que participaron representantes tanto españoles como hispanoamericanos. Al fondo de todos los debates y aportaciones, como denominador común, destaca el tema de la Administración Pública, que, sobre ineludibles presupuestos históricos y geográficos, tiene que hacer frente a los retos del presente y superar los desafíos cada vez más comprometidos del futuro.

Como se dice en el documento que presenta los principios inspiradores del Congreso, su *marco de referencia* viene determinado por varias condiciones: la idea de que, hoy, debemos fortalecer las instituciones públicas para acometer los grandes cambios socioeconómicos que se precisa efectuar, y la de que el contexto para que dichos cambios se lleven a cabo tiene que ser el de una sociedad democrática y pluralista. Sobre este ámbito las Administraciones Públicas deben jugar un protagonismo esencial, de manera que su gestión se caracterice por su efectividad y racionalidad. Y en cuanto a los *objetivos* que deben perseguirse dentro de este marco de referencia destacan los de reconocer las peculiaridades de los países hispanoamericanos; afirmar y consolidar los valores democráticos; fortalecer al Estado; profundizar en el papel beligerante de la Administración

como instrumento privilegiado para el progreso social y económico, y buscar experiencias y modelos nuevos que tiendan a mejorar la gestión en las áreas públicas.

El núcleo del libro lo constituyen las Ponencias presentadas, juntamente con las correspondientes Comunicaciones. En el epígrafe «*Democracia y Administración Pública*», que trata de buscar las conexiones entre ambos conceptos y de fijar las condiciones que han de darse para establecer una Administración democrática, la Ponencia fue presentada por Oscar Oszlak, Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa de la Presidencia de la República Argentina, bajo el rótulo «*Democracia y Administración Pública: condiciones de una Administración Pública democrática*». El siguiente epígrafe, «*Crisis y Administración Pública*», centra la atención en la forma en que los Estados deben afrontar la crisis económica y el aparato público deberá modificarse en su funcionamiento y estructura, tal como lo expuso Paulo Roberto Motta, Director de la Escuela brasileña de Administración Pública, en su Ponencia sobre «*Administración Pública en la década de los ochenta: limitaciones y desafíos*». Un nuevo epígrafe versa sobre los «*Balances de los movimientos de reforma en América latina*», para valorar los éxitos y los fracasos de dichos movimientos, correspondiendo a Ignacio Pérez Salgado, Representante permanente de las Naciones Unidas en Honduras, la tarea de explicar el camino recorrido, dentro de una visión global y panorámica, en su Ponencia «*Balance de los movimientos de reforma administrativa en América latina: enseñanzas*». Y el último epígrafe, «*La formulación de políticas nacionales de*

Administración Pública», dirigidas a proponer soluciones y alternativas válidas a los muchos problemas planteados, se desarrolló en una Ponencia denominada «*Elementos para la formulación de políticas nacionales de Administración Pública en América Latina*», a cargo de Bernard Kliksberg, Jefe del Proyecto de las Naciones Unidas para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Al final del libro se ha incorporado el informe resumen que contiene las conclusiones del Congreso. Hay, en primer lugar, la constatación de una *serie de hechos o fenómenos* expuestos a través de las Ponencias y Comunicaciones, como son la existencia de movimientos en Iberoamérica que tienden a crear y consolidar sociedades democráticas; el rol determinante que debe jugar la Administración; la necesidad de transformar el aparato estatal en sus diversos ámbitos o áreas; la necesidad de investigar más en los problemas organizacionales y estructurales; la consideración del cambio administrativo dentro del proceso general de cambio de las sociedades estudiadas, y la necesidad de reflexionar sobre las experiencias pasadas a fin de extraer lecciones para el futuro. Y como *líneas de trabajo* a cumplimentar se citan, entre otras, la conveniencia de crear políticas nacionales de Administración Pública al igual que las de carácter educativo o industrial, por citar algún ejemplo; la superación de marcos conceptuales excesivamente formalistas para sustituirlos por otros más plegados a la realidad social; la revisión de la falsa distinción entre política-administración; la preocupación por la formación y capacitación por el personal público; el

desarrollo de áreas consideradas como estratégicas para mejorar la gestión, como la investigación administrativa y la formación de administradores gubernamentales cualificados; la adaptación de las estructuras institucionales y públicas a la denominada «administración de la escasez»; el replanteamiento de las deficientes relaciones que se dan entre políticos-planificadores económicos-planificadores administrativos, y la transformación de las relaciones Administración-ciudadanos para posibilitar la participación y luchar contra la corrupción y la arbitrariedad.

Si de alguna manera hubiera que sintetizar en una idea cuanto se dijo y expuso en el Congreso comentado, la podemos encontrar en una de las frases de la presentación del libro, a cargo del entonces Secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco Ramos Fernández-Torrejón, que dice lo siguiente: «*No podemos concebir desde una visión progresista —y creo que es una idea compartida por todos los presentes— a la Administración Pública como un elemento neutral e indiferente, sino beligerante y socialmente comprometido en la profundización de los valores democráticos en el seno de las sociedades a las que sirve*».

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA GUISTADO

GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) [y otros]: *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*.

«Vio que las costumbres de Madrid se transformaban rápidamente, que esta orgullosa Corte iba a pasar en poco tiempo de aldea indecente a capital civilizada. Porque Madrid no tenía de metrópoli más que

el nombre y la vanidad ridícula. Era un payo con casaca de gentilhomme y la camisa desgarrada y sucia.»

B. PÉREZ GALDÓS: *Fortunata y Jacinta*.

Mucho tiempo ha pasado desde que nuestro más destacado pintor urbano describiera con estos caracteres la vida madrileña, hoy cambiada de forma sustancial: los grandes almacenes y las prácticas higiénicas de la mayor parte de la población han rectificado profunda y felizmente la apreciación que en este texto formula el personaje imaginado por el ilustre prosista.

Pues bien, es el caso que, ya muy avanzada la segunda mitad del siglo xx, la capital de España va a tener que optar por un modelo organizativo consonante con la nueva estructura territorial del Estado, derivada de la Constitución de 1978. El hecho urbano de la gran ciudad, de la capital del Estado, había tenido un tratamiento poco imaginativo, reducido, en lo sustancial, a la aprobación de la Ley especial de Madrid de 1963 y, con un mayor alcance, a la creación del Área Metropolitana también en 1963. Fórmulas ambas que han dado sus frutos, pero que también han demostrado su poquedad al ofrecer sólo parcial respuesta a los problemas urbanísticos y de gestión de los servicios públicos que, inevitablemente, alimenta una aglomeración urbana de notable tamaño.

Los instrumentos que pueden servir de soporte para organizar una ciudad que, sobre ser grande, es la capital de la Nación, son muy variados, como uno de los capítulos del libro se cuida en documentar. La fórmula elegida por el legislador español, después de titubeos que por

constituir nuestra historia más reciente es ocioso explicar, ha sido la de la Comunidad Autónoma dibujada sobre la realidad física o territorial de la Provincia de Madrid. Se une así Madrid a la lista de Comunidades Autónomas uniprovinciales, cuyo número es de siete en el actual mapa autonómico español. Comunidad Autónoma uniprovincial, pues, y Comunidad Autónoma *Metropolitana* como adjetivan, con singular acierto, los autores.

No es evidentemente ningún secreto que no es ésta la hora de las Areas metropolitanas: la primera Ley elaborada y aprobada por el Parlamento Vasco fue la de supresión del Area del Gran Bilbao y, aunque en Cataluña no ha ocurrido lo mismo, no se precisa la destreza del futurólogo para pronosticar que algo similar a lo ocurrido en el País Vasco podría ocurrir en Valencia. El desprestigio de las Areas hay que imputarlo directamente a su inadecuada estructura orgánica y funcional, denunciada por la doctrina, y no a su pretendida obsolescencia como receta para tratar los problemas que genera la gran urbe. Justamente por ello constituye un acierto realzar el aspecto metropolitano de la Comunidad Autónoma madrileña, que se libera por esta vía de su angostura organizativa y territorial, asentándose sobre la nueva planta que presta el modelo territorial de la Comunidad Autónoma. Es justamente el carácter metropolitano el que da sentido a esta Comunidad Autónoma, que a muchos puede parecer artificial por no poder exhibir en su historia, fuera de su carácter de capital del Estado, un palmarés suficientemente cuajado de Sanchos o Berengueres, fueros o cartas-puebla, que es lo que ha parecido justi-

ficar la nueva estructura territorial del Estado a quienes viven no con la mirada puesta en el futuro, sino aherrajados de forma paralizante por la Historia.

Subrayar el carácter metropolitano de la Comunidad madrileña es la vía segura para abordar los problemas que suscitan, por un lado, el haz de competencias asumidas, analizadas con gran detalle; de otro, las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma que cobran un significado especial al alojarse en uno de sus Municipios la capital de España, así como las relaciones con las Entidades locales, sin preterir los aspectos financieros cuyos instrumentos posibilitan que las fórmulas organizativas no queden huérfanas.

En efecto, las relaciones con el Estado deben estar presididas, de un lado, como así se subraya en el libro, por el máximo respeto a las competencias asumidas; de otro, por la máxima colaboración entre ambas instancias, cooperación que no sería sino la expresión de la lealtad autonómica, sin cuya constante invocación y práctica, importa repetirlo, el Estado, ilusionadamente diseñado, no va a funcionar. Por su parte, las relaciones con las Corporaciones locales deben hacer realidad el dictado constitucional de la autonomía local, cuyos instrumentos va a poner a punto la nueva y próxima legislación básica del Régimen local, cuyos aspectos sustantivos, en parte públicamente conocidos, son analizados con rigor en el volumen. Echo de menos, sin embargo, un estudio más detenido de la singularidad que ofrece la absorción por la Comunidad Autónoma de la antigua Diputación Provincial de Madrid, caballo de batalla de la

inicial andadura de todas las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

García de Enterría, jurista alto en saberes y en humanidad, coordinador del volumen, ha sabido seleccionar eficazmente un grupo de jóvenes investigadores que, en el mundo de los iniciados, son bien conocidos por sus

fundamentales aportaciones. Se ha sabido fundir así, en esta obra, rigor científico, buena prosa y una nada desdeñable guía para los legisladores y administradores de la Comunidad madrileña.

FRANCISCO SOSA WAGNER

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

(CUATRIMESTRAL)

CONSEJO DE REDACCION

Presidente: Luis JORDANA DE POZAS (†)

Manuel ALONSO OLEA - José María BOQUERA OLIVER - Antonio CARRO MARTÍNEZ - Manuel F. CLAVERO ARÉVALO - Rafael ENTRENA CUESTA - Tomás R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ - Fernando GARRIDO FALLA - Jesús GONZÁLEZ PÉREZ - Ramón MARTÍN MATEO - Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER - Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER - Alejandro NIETO - José Ramón PARADA VÁZQUEZ - Manuel PÉREZ OLEA - Fernando SAINZ DE BUJANDA - Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR - José Luis VILLAR PALASÍ

Secretario: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA

Secretario adjunto: Fernando SAINZ MORENO

SUMARIO DEL NUM. 111 (septiembre-diciembre 1986)

ESTUDIOS:

Aurelio GUAITA MARTORELL: «Capitanes y capitanías generales».

León CORTIÑAS-PELÁEZ: «Teoría general de los cometidos del Poder Público».

Angel SÁNCHEZ BLANCO: «Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo».

Antonio CANO MATA: «El visado urbanístico».

JURISPRUDENCIA:

I. *Comentarios monográficos:*

Antonio FANLO LORA: «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística».

Carlos L. FERNÁNDEZ ESPINAR: «El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero».

Elisenda MALARET: «Algunas consideraciones en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/86, de 20 de febrero».

II. *Notas:*

Contencioso-administrativo:

A) En general (T. FONT I LLOVET y J. TORNOS MAS).

B) Personal (R. ENTRENA CUESTA).

CRONICA ADMINISTRATIVA.

BIBLIOGRAFIA.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.500 pesetas
Extranjero	30 \$
Número suelto España	950 pesetas
Número suelto extranjero	11 \$

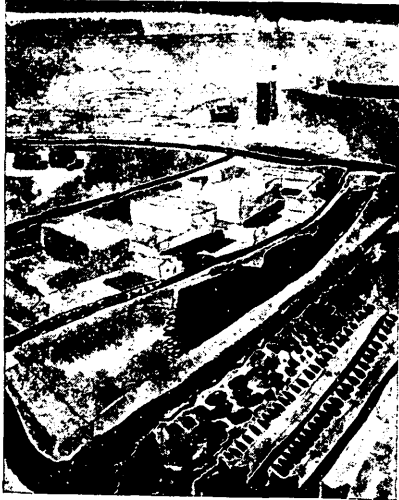
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28013 MADRID (España)

CIUDAD Y TERRITORIO

Enero-marzo 1986

NUMERO 67



CONTENIDO

EL URBANISMO Y LAS CIENCIAS SOCIALES.

Jesús Leal Maldonado.

EL DISEÑO URBANO COMO FILOSOFIA DEL PLANEAMIENTO.

Juan Pecourt.

FORMALIZACIONES E INTERVENCIONES ARQUITECTONICAS DENTRO DEL PLANEAMIENTO. EL CASO DE MADRID.

José M.^a García-Pablos Ripoll.

POLITICA DE SUELO Y REINDUSTRIALIZACION EN MADRID.

Rafael Zorrilla.

FACTORES FISICOS QUE RIGEN LA ESTRUCTURA DE USOS EN UN TERRITORIO: EL CASO DE MADRID.

Alvaro Llorca y Manuel Ruiz.

ESTRUCTURAS DEMOGRAFICAS Y ORGANIZACION URBANA EN LA CIUDAD DE SEVILLA.

Inmaculada Caravaca, Josefina Cruz y Manuel Marchena.

RECENSIONES.

EDITORIAL.

APORTACION AL DEBATE SOBRE UN CONFLICTO IMPOSIBLE.

Manuel Ribas.

CRISIS DE PLANIFICACION, CRISIS DE PERSONALIDAD, CRISIS IDEOLOGICA O CRISIS SOCIAL.

Antonio Serrano Rodríguez.

DE LA ARQUITECTURA EN LA CIUDAD DEL SIGLO XXI.

Antonio Fernández Alba.

EDICION: Instituto de Estudios de Administración Local . DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán . REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios Urbanos del I.E.A.L. . Adjunto a la Dirección de la revista: Joaquín Jalvo . Secretaría de Redacción: Mercedes de Lope y Luis Sanz.

COMITE DE REDACCION: Presidente: Luciano Parejo Alfonso, subsecretario de Administración Territorial . Vicepresidente: Javier García-Bellido, director del C.E.U.R. . Vocales: Enrique Bardají, Jordi Borja, Eladio Fernández Galiano, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, José Mañas, Carlos Sambricio, Arturo Soria.

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, Jorge Enrique Hardoy, Emilio Larrodera, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera, Ramón Tamames.

COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolf Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorzo (Perú).

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios Urbanos, I.E.A.L. Santa Engracia, 7. 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 . Diagramación: Olegario Torralba . Cuidado de la edición: Gregorio Burguenio. Publicaciones I.E.A.L.

. Producción Gráfica: Impresión, S. A. Ancora, 6. 28045 MADRID.

Depósito legal: M. 10.422-1970 . CODEN: CITEEL . ISSN: 0210-0487. NIPO: 327-86-005-0.

Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas.

Suscripción estudiantes: 2.500 ptas.

No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.



