

IV. BIBLIOGRAFIA

CUCHILLO FOIX, Monserrat: *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*. Monserrat Cuchillo Foix. Prólogo de E. G. de Enterría. IEAL, Madrid, 1987. ISBN: 84-7088-448-4. NIPO: 327-86-019-4. 477 pp.

El trabajo de Monserrat Cuchillo ha visto la luz a partir de una beca concedida por la Fundación «Juan March» para realizar la investigación en la London School of Economics.

En sus páginas, la autora se asoma a la reforma de las técnicas jurídicas sobre las que se apoya el régimen local inglés y galés, llevada a cabo sobre una Administración en claro estado de crisis desde el final de la segunda guerra mundial, con decisión y amplitud tales que el profesor García de Enterría, prologuista del volumen, no duda en afirmar «que no han tenido parangón con ninguna de las reformas locales realizadas en Occidente», aunque también afirma a continuación que «la fuerte terapéutica, no obstante, no parece que haya sacado a la organización local de su lugar secundario y de su posición fatalmente decreciente dentro del universo de poderes».

La reforma toma cuerpo a partir de la London Government Act de 1963 y la Local Government Act de 1972, que rechaza el gradualismo de anteriores revisiones del sistema local, y supone la implantación de otro sistema que configura a las instituciones locales como ele-

mentos eminentemente funcionales, rompiendo con ello «el equilibrio entre las dos concepciones de gobierno local —como instancia representativa de intereses específicos y como instancia de ejecución— que había vertebrado la articulación positiva del sistema hasta entonces vigente», aunque a veces posteriores a la reforma reivindican la segunda de las acepciones, alegando que el predominio de la primera puede alterar negativamente el autogobierno local tradicional, e incluso llegar a hacer necesarias reformas constitucionales.

Los conflictos derivados de la inadecuación de la reforma para garantizar una prestación de servicios eficaz ha subido de tono en la década de los ochenta, sobre todo por la oposición de muchas instituciones locales a los recortes del gasto público llevados a cabo por el gobierno conservador, que han supuesto mermas en la capacidad de decisión autónoma del gobierno local. Todo ello hace que pueda utilizarse la palabra «fracaso» sin alejarse mucho de la realidad.

Desde la concepción del gobierno local del antiguo régimen, nos lleva la autora por la reforma constitucional del siglo XIX, con la Municipal Corporation Act de 1883, las ideas de Toulmin Smith o de John Stuart Mill y el proceso de estructuración del gobierno local (1834-1899), hasta la consolidación de éste con la Local Governments Acts de 1929 y 1933 y los intentos de reforma

posteriores a la segunda guerra mundial, con las Acts de 1945 y 1958, y el Abercrombie Plan de 1945 para la reestructuración del gobierno local de Londres.

Es el momento central, en que pasa a ocuparse del proceso de elaboración de la London Government Act de 1963 y la local Government Act de 1972, como consideración previa para la profundización posterior en las dos disposiciones desde la perspectiva de la estructura del gobierno local, de la composición, elección y organización local, y de la estructura interna de las corporaciones, así como de la distribución y delegación de competencias entre ellas.

Continúa después con un aspecto distinto de la cuestión: las relaciones entre Parlamento y Poder Local, a través del principio de supremacía de aquél, definiendo tal principio y analizando su impacto en el carácter representativo de las corporaciones locales, en la subordinación del gobierno local a los intereses generales, y en la posición y definición del gobierno y régimen local respecto a la estructura orgánica del Estado.

El hilo del anterior ovillo le hace entrar también en las relaciones entre el gobierno central y el local, planteando los principios rectores de dichas relaciones y las modalidades de intervención central en la esfera local, a través de las potestades de dirección, inspección y aprobación de la actuación local o el control de las finanzas locales.

Acaba la obra con un panorama de la estructura de los gobiernos locales de las áreas metropolitanas, la distribución competencial de éstas antes y después del Local Government Act de 1985, y con algunas consideraciones en torno a las significación de esta reforma.

Apéndices documentales, índices y jurisprudencia amplían el valor, sin duda elevado, del presente trabajo.

Alfredo VÍLCHEZ

MONTORO CHINER, María Jesús: *La Función pública en el federalismo alemán*. Alcalá de Henares; INAP, Madrid, 1987. ISBN: 84-7351-206-5. NIPO: 329-87-002-3. 207 pp. (monografías, 4).

La presente obra contiene el resultado de las tareas de investigación realizadas por la autora sobre la «Función Pública en el Federalismo Alemán» en la Escuela Superior de Ciencias de la Administración de Speyer.

Con este trabajo intenta plasmar sobre el papel la función pública alemana occidental teniendo en cuenta siempre la estructura federal de la RFA, y considerando que aquella «... se debate entre su tradición histórica de siglos ... y el principio de eficiencia que corresponde observar a la Administración actual, para la que algunos criterios, sistema, régimen y aspectos de la estructura funcional actual son verdaderamente inservibles», porque el desarrollo de la sociedad industrial y la transformación del Estado social ha hecho crecer desmesuradamente el número de funcionarios públicos en Alemania, y cada vez es más difícil la creación de un Derecho específico que los regente, tanto más si son ciertas las acusaciones de deterioro de la función pública por los grupos político-sociales de poder a los que está sometida, y que amenazan al ejercicio neutral de los cargos públicos.

Comienza la obra con el estudio del estatuto de función pública considerado como parte del Derecho Público, y no sólo del Derecho Administrativo, para lo que se fija en primer lugar en la amplitud y condiciones de la «función de soberanía», para encuadrar después la función pública dentro del marco constitucional, con incidencia en los derechos y deberes de los funcionarios, aunque sobre estos temas hará hincapié más adelante.

El capítulo segundo lo dedica a las observaciones sobre la relación entre función pública y Estado de Derecho, tra-

tando dos cosas fundamentales: la neutralidad política funcionarial y la lealtad constitucional de los mismos, haciendo extensible esta última incluso a las horas en que el funcionario deja de serlo para convertirse en ciudadano, glosando la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 22 de mayo de 1975, y reflejando el carácter y manifestaciones de dicha lealtad, así como los procedimientos para verificarla.

Un tercer capítulo se ocupa de las competencias legislativas en materia de función pública, tanto en el Ordenamiento Federal como en los de los Länder, matizando con el análisis de las tendencias centralizadoras que se producen y que, así en la misma medida, son contestadas.

El régimen jurídico del empleo público ocupa las siguientes páginas, adentrándose en detallar la clasificación de funcionarios desde los puntos de vista de la Administración a la que sirven, de la forma o duración de su vinculación administrativa, de la pertenencia a un grupo profesional determinado, o de su situación jurídica especial.

Se refiere también al ingreso en la función pública, a la promoción funcionarial y a las obligaciones y derechos de los funcionarios, e incluso se plantea el interrogante de si sería válido someter el servicio público al régimen de Derecho Privado.

Tras un quinto capítulo dedicado a la reforma de la función pública alemana, comenzado en 1972, dedica un sexto y último a la carrera administrativa, incidiendo en políticas de personal, reclutamiento, selección y, sobre todo, perfeccionamiento del funcionario, para lo que acaba describiendo la Escuela de Ciencias de la Administración de Speyer, donde, como dijimos, la autora realizó la investigación que la llevó a estas páginas, y la Academia Federal de Administración Pública.

Alfredo VILCHEZ

EMBED IRUJO, Antonio: *La fidelidad de los funcionarios a la Constitución*. (Un estudio de los Derechos alemán y español). Alcalá de Henares; INAP, Madrid, 1987. ISBN: 84-7351-208-1. NIPO: 329-87-003-9. 219 pp. (Monografías, 3.)

«La expresión “Verfassungsunstreife”, fidelidad a la Constitución, que, partiendo de Alemania, ha dado literalmente la vuelta al mundo ... sirve para, en el puro plano de las ideas ..., concitar amigos y enemigos, delimitar posiciones políticas, dividir congresos de expertos, orientar toda una política de Administración Pública ...».

Estas frases del prólogo del autor marcan los límites a los que se ceñirán las páginas que siguen a éste, en las que Antonio Embid plantea el resultado de su trabajo de investigación realizado tras la obtención, en 1982, de una beca de la Alexander von Humboldt-Stiftung y su desarrollo en el Max Planck Institut, de Heidelberg.

Su trabajo toma como base la existencia de ese concepto: «Fidelidad a la Constitución», y de su contrario «Enemigo de la Constitución», ambos inseparables y ambos usados como armas arrojadas, que trascienden de la esfera política, donde se justificaron inicialmente, a cualquier otro ámbito, con la única condición de que sea público, por ejemplo, la Administración. Para unos —citando textualmente al autor— la fidelidad a la Constitución de la forma entendida puede ser una amenaza directa al sistema democrático y, para otros, un fundamento mismo de la Constitución.

Aborda Embid la exposición con un necesario estudio que, estableciendo las bases históricas de la fidelidad del funcionario a la Constitución, ayuda a comprender el desarrollo de la polémica, a la que contempla desde los posibles varios aspectos: constitucionales, de definición de la función pública, de procedimiento, de control judicial e incluso sociales.

Su análisis sobre las características de la función pública alemana no es completo —lo aclara suficientemente— sino que incide en los aspectos que mayor relación tienen con el tema central del trabajo, por lo que se refiere a la relación entre función pública y Estado, a la garantía constitucional del funcionariado, al respecto del estatuto de la función pública por los principios tradicionales del funcionario y al principio de «idoneidad» para el acceso.

El capítulo tercero lo dedica a encuadrar el deber de fidelidad dentro de la estructura general de la protección de la Constitución, describiendo la extensión y límites de esa protección, y fundamentándola en una democracia militante que, en último caso, debe preservar el ordenamiento democrático liberal.

Continúa su camino adentrándose en la regulación jurídica ordinaria del deber de fidelidad, precisando, en primer lugar, la definición de fidelidad, su confirmación jurídica como deber fundamental y su contenido concreto, para después examinar las formas que adopta respecto a determinados colectivos de funcionarios, para contemplar después el binomio militancia en partidos políticos y fidelidad a la Constitución.

Acaba el estudio, en lo que concierne a la RFA, con la referencia a la mecánica concreta de comprobación de la fidelidad a la Constitución y a la existencia de una protección judicial posterior.

Pasa entonces a considerar el mismo tema en España, dejando aclarado «... que los datos normativos de nuestro ordenamiento son escasísimos, nuestra historia constitucional prácticamente nula y que, con todo ello, el tratamiento jurisprudencial y doctrinal ha debido ser, por consiguiente, casi inexistente».

El desarrollo democrático por reforma y no por ruptura de lo anterior, ha dejado vigentes en nuestro país normas que poco a poco se van rectificando, y este carácter

paulatino hace escasos los elementos para su estudio comparativo, aunque la mayor definición incluso terminológica aportada por la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el Real Decreto 33/1980, de aprobación del Reglamento del Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, permite abordar el objeto del presente estudio en nuestro país, que el autor plantea con las mismas premisas que las usadas en la República Federal de Alemania.

Parte de la defensa de la Constitución y de las normas legales dictadas al efecto, para pasar después al marco jurídico de la función pública, y, tras exponer sobre el reflejo de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos en la Constitución, habla de la naturaleza, contenido y extensión del deber de fidelidad de los mismos a la Constitución.

Acaba la obra con una pequeña reflexión comparativa, un gran anexo documental y una extensa y completa bibliografía.

Alfredo VÍLCHEZ

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco J.: *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público español: Tipología y régimen jurídico*. Alcalá de Henares; INAP, Madrid, 1987. ISBN: 84-7351-204-9. NIPO: 008-86-007-1. 565 pp. (Monografías, 2). Estudio Preliminar: De los establecimientos públicos y otras personas jurídicas públicas en España (materiales) A. G. Anabitarte.

Un estudio preliminar del profesor Gallego Anabitarte sobre los establecimientos públicos y otras personas jurídicas públicas en España sirve de pórtico a la obra del también profesor Jiménez de Cisneros, que constituye su tesis doctoral presentada en la Universidad Autónoma de Madrid, juzgada en junio de 1985, y

calificada de sobresaliente «cum laude», y a la que se le otorgó premio extraordinario de Doctorado, cursos 1984-1985, 1985-1986.

La obra se centra en los Organismos Autónomos dentro del Derecho Administrativo y el problema del establecimiento de un límite a este respecto, porque, en palabras del autor, hoy en día no hay duda de que «... es perfectamente posible la existencia de personas públicas que sujetan su actividad al ordenamiento privado y a las que no se puede, en principio, aplicar las normas del Derecho Administrativo ... y el presente trabajo trata de explicar el régimen jurídico de estas organizaciones, dotadas de personalidad jurídico-públicas encuadradas en la organización estatal, a las que el ordenamiento se refiere utilizando una confusa terminología, y a las que no ha dotado de un régimen jurídico unitario ni de unas normas comunes aplicables a todas ellas».

Aunque ya no existe confusión entre Corporaciones y Organismos autónomos, sí la hay respecto al concepto mismo de Organismo autónomo, definición objeto de polémica entre administrativistas, por lo que el profesor Jiménez de Cisneros se plantea la absoluta necesidad de agrupar y clasificar los distintos tipos de ellos según su funcionamiento, su régimen jurídico, o el Derecho que les es aplicable, y a ello dedica gran parte de la obra, conformando unos tipos concretos que pueden ser de gran ayuda para subsiguientes estudios sobre el tema básico de que trata.

Parte para ello de la consideración de Organismos autónomos que da el Derecho Comparado, aplicado a Alemania y Francia, tras lo que se adentra en el panorama español, donde se extiende primeramente sobre el concepto de Administración Institucional, profundizando en la personalidad jurídica de la Administración y del Estado, y en el mismo de Administración Institucional, con la pluralidad de entes jurídico-públicos en ella

encuadrados, sobre todo las Corporaciones de Derecho Público.

Explica después el tema de la personalidad jurídica y ordenamiento jurídico aplicable a los Organismos Autónomos, entrando en el problema de su clasificación, empezando por la Administración autónoma del Estado, de la que refleja la creación y extinción de sus organismos, el personal, los ingresos económicos, el régimen presupuestario y algunos otros aspectos de su régimen jurídico, así como el control del Estado sobre ellos.

Trata después de los Organismos autónomos neutrales: el Consejo de Seguridad Nuclear, el ente público -nueva tipología en el Derecho español- Radio Televisión Española y el Banco de España, tras lo que comienza el capítulo dedicado a las personificaciones jurídico-públicas sometidas al Derecho Privado, tanto en cuanto a su régimen como a su relación con el Estado dentro de aquél, con especial atención, en uno y otro aspecto, al Canal de Isabel II, Renfe y a los puertos autónomos.

Colofón al cuerpo básico del estudio constituye la referencia a los Organismos autónomos representativos, sobre todo las Universidades, en cuya autonomía ve el elemento definitorio de este tipo de Organismos.

Una doble relación, la de sentencias y dictámenes citados en el texto, y la de Organismos autónomos existentes, con las normas por las que se rigen, más una extensa y útil bibliografía, culminan la obra, siguiendo a una veintena de conclusiones de las que nos servimos para acabar esta reseña, utilizando también, como al principio, palabras del autor: «... se postula la racionalización de la Administración del Estado, para lo cual deberán transformarse en verdaderos órganos de ella un considerable número de Organismos de la Administración autónoma del Estado, pues, ni funcional ni orgánicamente existen razones suficientes para seguir considerándolos artificialmente

personas jurídicas independientes y distintas de la Administración del Estado, máxime cuando la relación que les une responde a verdaderos criterios de jerarquía. En cambio, el Ordenamiento debe ampliar la esfera de la autonomía, en aquellos supuestos de Organismos autónomos que incorporen a su estructura y funcionamiento el principio de representación, o cuando existan sólidas razones para garantizar su independencia funcional respecto de la Administración Central del Estado».

Alfredo VÍLCHEZ

BORJA, JORDI: «Descentralización y participación ciudadana». INAP, Madrid, 1987. 252 pp.

Los problemas que giran en torno a la descentralización, la democratización de las estructuras políticas y administrativas, la participación de los ciudadanos en la vida pública, ocupan hoy, en nuestro país, un lugar de privilegio, tanto a nivel de medios de comunicación social como de trabajos científicos y especializados. En esta panorámica hay que colocar el libro de Jordi Borja, que se ha dedicado en sus estudios y trabajos profesionales a esta clase de actividades desde la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona; así como su otro libro, *Por unos municipios democráticos*, con un subtítulo muy significativo como es el de «Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano», también editado por el Instituto de Estudios de Administración Local, hoy desaparecido debido a su fusión con el Instituto Nacional de Administración Pública.

Manuel Castells, en la presentación, señala que «el tema de la descentralización administrativa condensa la problemática de la relación entre Estado y la sociedad civil»; indicando que este libro

es «uno de los pocos textos que entra a fondo en la complejidad del problema», al tiempo que «invita a un apasionante viaje por ese laberinto social» «en cuyos recodos se concibe y se vive la realidad de la democracia».

En el capítulo I, «La descentralización, una cuestión de método», Jordi Borja traza consideraciones diversas en torno a la descentralización que «es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico» en el que se hace preciso distinguir, de un lado, «qué es lo que es viable descentralizar» y, de otro, «quiénes son los actores descentralizadores». Para el autor, la descentralización es, ante todo, «un proceso global» y no puramente administrativo en el que se dan cita una serie de fenómenos complejos, todos ellos cargados de significación e interés. Para Jordi Borja, «dos nuevos planteamientos descentralizadores no se basan tanto en una concepción *garantista*, sino cooperadora. El garantismo ponía el acento en la existencia de un campo irreductible de competencias en manos del poder local o del ente descentralizado y en el que no podía entrar la Administración superior. Hoy la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la Administración Pública ha llevado a generalizar los principios del “federalismo cooperativo” a todo tipo de relaciones entre entes territoriales. El ente descentralizado espera no solamente a tener unas competencias y funciones propias y decisorias, sino también a *participar en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales* que condicionarán luego su actuación, y pueden reducir su autonomía real a casi nada».

En el capítulo II, sobre «Transformaciones territoriales e institucionales en la Europa actual», el autor pasa revista a las reformas establecidas en diversos países europeos en el campo local y regional. Expone los cambios habidos en Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania Fede-

ral, Austria, Suiza, Bélgica, Dinamarca, Suecia, Portugal, Grecia y España. Con referencia a los tres primeros países citados, «desde mediados de los sesenta, y especialmente en los últimos tres años, asistimos a un importante proceso de reorganización territorial de las estructuras locales y regionales del Estado», añadiendo que «la importancia de este hecho se apreciará más si se piensa que todo ello significa modificar una legislación que en gran parte se ha mantenido incólume desde el siglo pasado y, sobre todo, modificar, en el caso francés o inglés, unas estructuras mucho más antiguas y crear otras nuevas (esto último vale también para Italia)».

Junto a esta situación de cambio, Jordi Borja estudia los efectos territoriales e institucionales de la crisis económica sobre las estructuras territoriales y que se manifiesta, en su opinión, en una triple dirección: crisis de las estructuras propiamente dichas; crisis funcional o de competencias, y crisis financiera o de medios. Y, en definitiva, las reformas antes esbozadas lo que han hecho ha sido «dar respuesta a esta triple crisis».

En la sociedad poscrisis, obviamente las entidades locales deben dar nueva forma a su cuadro de objetivos y actividades. Áreas como la política urbana, los servicios sociales, la reactivación económica y la creación de empleo, la conformación de las grandes zonas metropolitanas, etc., tienen que actualizar y adaptar sus finalidades para que respondan a las nuevas coordenadas económicas y sociales.

La descentralización persigue unas determinadas metas y está llamada a resolver determinados problemas planteados en las sociedades modernas. Sin embargo, en ocasiones los procesos descentralizadores provocan unos «efectos perversos», no queridos, que el autor enumera con detalle, como son «el incrementalismo político-administrativo» en el doble sentido de multiplicar innecesaria-

mente los niveles y entes territoriales y de prolongar los procedimientos administrativos; «la reproducción y ampliación de la representación política y de la organización administrativa con un conjunto de medidas cautelares que tienden a reforzar las cúpulas de los partidos y los corporativismos funcionariales»; el riesgo de que, al transferirse competencias de carácter social (vivienda, enseñanza, sanidad, etc.) sin el acompañamiento necesario de los correspondientes medios económicos y financieros, se desmantele el *welfare state* y se reduzcan las prestaciones sociales y asistenciales, y, por último, la posibilidad de que se acabe legitimando la actuación de los agentes privados y del mercado capitalista «incluso en sectores tradicionales de servicios públicos» y ello «a pesar de la escasa iniciativa y del mal funcionamiento del capitalismo privado».

Para hacer frente a estos efectos desviados y perjudiciales de la descentralización, el autor propone tres principios que, a su juicio, «parecen fundamentales para un desarrollo exitoso del proceso descentralizador»: primero, toda descentralización tiene que cimentarse «en una voluntad política explícita y decidida» sobre la cual gire «un gran consenso social y cultural»; segundo, la descentralización del Estado conlleva «un proceso de reorganización político-administrativa» que transforma las estructuras, altera las competencias y potencia los mecanismos de participación y representación; y tercero, cualquier descentralización bien concebida ha de apostar «por la diversidad y no por el uniformismo».

Como complemento del capítulo, el autor incluye lo que denomina «una metodología de la descentralización del Estado», enumerando lo que considera «requisitos básicos» para llevarla a cabo y que son definición del marco legal, definición de la organización territorial básica, definición de las competencias y funciones, el procedimiento de la descentralización y la organización política y

participación en la descentralización; y, también, realiza un examen de la problemática de ésta en nuestra patria señalando que «el camino emprendido en España combina la bondad de los objetivos con la multiplicación de los errores en la práctica descentralizadora», contrastando para ello los «requisitos básicos» expuestos con la realidad española actual y destacando la diferencia entre la formulación ideal de aquéllos y su aplicación práctica entre nosotros. «En España —concluye— se ha seguido, y nos tememos que se sigue, un camino cuyo principio podría resumirse así: No sabemos adónde vamos, ni con qué medios ni qué debemos pagar por ellos, pero vamos deprisa hacia este objetivo incierto»; lo que «es exactamente lo contrario de lo que la experiencia europea aconseja: estudiar, debatir, crear consenso, precisar con rigor los objetivos, los procedimientos y los medios, avanzar entonces gradualmente, pero con interés y decisión».

El siguiente capítulo, el III, trata del «Balance de la descentralización municipal en Europa». La situación heredada de muchos años atrás ha sido seriamente cuestionada por razones diversas: «la urbanización acelerada, los costos económicos y tecnológicos (por ejemplo, en comunicaciones y transportes), la multiplicación de las funciones sociales de la Administración Pública, la conveniencia de disponer de estructuras locales capaces de planificar y ordenar el territorio y las crecientes demandas urbanas y participativas».

A partir de la incidencia sobre las estructuras locales de la crisis económica, de los progresos tecnológicos y de las crecientes demandas de participación, es preciso reinventar un nuevo «marco institucional» que abra perspectivas amplias y renovadoras en toda Europa. Para Jordi Borja, «la descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado», ya que, «tal como se plantea hoy, por lo menos

ésta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autonómica de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado».

La descentralización municipal, iniciada en Europa en los años sesenta, busca inicialmente tres metas como son la participación ciudadana, la desconcentración de los servicios centrales y la gestión de los equipamientos de base, y la descentralización político-administrativa. Aunque es difícil trazar rasgos generales y comunes a las experiencias de los diversos países, conviene, no obstante, analizar, como lo hace el autor con cierto detalle, los casos de ciudades italianas, alemanas, suizas, suecas, francesas y holandesas, sin olvidar las peculiaridades del sistema local inglés. A la hora de formular conclusiones sobre estos modelos europeos, parece claro que todos ellos se orientan prioritariamente hacia la participación creciente de los vecinos y hacia una gestión desconcentrada y participativa de los equipamientos y servicios de base; mientras que el tercer aspecto antes citado, el de la descentralización político-administrativa, «no se da prácticamente en ninguna parte».

En el capítulo V, en torno a la «Descentralización en España», el autor empieza afirmando que «el proceso de democratización política del Estado español no puede explicarse sin analizar el importante papel desempeñado por las demandas populares de base local y regional». La legislación española, a nivel constitucional y ordinario, regula la descentralización municipal, y, en cuanto a la legislación especial (urbanística, de consumo, deportiva, etc.), faltan en ella «normas que desarrollen los principios descentralizadores y participativos que establece la Constitución».

En nuestro país, «la descentralización municipal y la participación ciudadana se han planteado como exigencias ineludibles y se han convertido en objetivos inmediatos para los nuevos Ayuntamientos en mucho mayor grado que en el resto de Europa». Las causas de este fenómeno son varias: la potenciación de los movimientos urbanos y populares que «recuperaron o construyeron verdaderas identidades colectivas en los barrios y fueron instrumentos de cristalización y experimentación de intereses locales infra o supramunicipales»; la demanda de participación y descentralización con el fin de hacer frente a los déficit y desigualdades de nuestras ciudades y zonas urbanas; la victoria de las candidaturas de izquierda en municipios grandes y medianos en 1979; la lógica de las autonomías que arrastra hacia posiciones anticentralistas y legitima las inquietudes democráticas de los ciudadanos; y la valoración de la descentralización no como mera desconcentración administrativa o funcional de los Ayuntamientos sino como una manifestación del proceso democrático general.

La descentralización y participación en los municipios españoles no deja de suscitar importantes problemas. En cuanto al aspecto descentralizador, destacan como cuestiones problemáticas el tamaño de nuestros municipios y su fragmentación, el tamaño y carácter de los distritos o barrios, la oferta de falsas expectativas mediante la creación de órganos sin competencias ni medios suficientes, la opción entre partidos políticos o entidades ciudadanas como cauces de representación en los órganos descentralizados, el peligro de crear un tejido institucional demasiado cargado hacia arriba y hacia abajo de órganos diversos y relacionados entre sí, la tentación hacia el monopolio de la gestión de los servicios por parte de instituciones y ayuntamientos, etcétera. Y por lo que concierne al otro aspecto, el participativo, también surgen interrogantes en

torno a temas tan interesantes como el actual marco legal y normativo que regula la participación ciudadana, el hecho real y concreto de los vecinos en los órganos municipales, el alcance de las movilizaciones ciudadanas y el papel a jugar en ellas por parte de los Ayuntamientos, el trato preferencial que debe darse a los barrios periféricos y los grupos marginados, las funciones últimas de la participación, el apoyo a prestar a las asociaciones de vecinos, etc.

El capítulo V se refiere a la «Participación ciudadana». Toda participación puede ser contemplada desde ángulos diversos. De entrada, «requiere una triple credibilidad del Estado: que lo considere democrático, honesto y eficiente», ya que parece claro que «la participación no puede sustituir a un sector público opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz, administrativamente improductivo, orgánicamente caótico, económicamente despilfarrador y políticamente burocratizado como el que muchas veces se ha heredado». Más bien debe suceder lo contrario, es decir, que «una Administración justa y activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación».

De otro lado, la participación debe instrumentarse de modo y manera que favorezca la presencia de los sectores sociales más desfavorecidos. «Las mayorías populares —escribe el autor— son quienes más necesitan esta institucionalización: el Derecho es el poder de los pobres, la posibilidad de justicia para los que sufren desigualdades.»

También la participación debe abrirse a todos los interlocutores colectivos existentes en la sociedad. «La participación —escribe Jordi Borja—, es, sobre todo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y Administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y de los

mecanismos participativos, por otra.» Hasta tal punto es así que la mejor manera de comprobar «la voluntad participativa» de un gobierno sea estatal, autonómico o local, es comprobar el grado de apoyo que da a las diferentes organizaciones y asociaciones populares, «sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria».

Finalmente, la participación puede convertirse en coartada si tan sólo es «el discurso retórico que complementa una política de liderazgo carismático o de poder partitocrático». Y, en ningún caso, debe confundirse con un *programa* cuyo cumplimiento se encomienda tan sólo a la voluntad del gobierno de turno y que tan sólo puede realizarse contando con medios legales o administrativos.

En el ámbito municipal, las posibilidades de participación son muy notables. Tanto la Constitución como la nueva Ley de Régimen Local de 1985 se refieren a diferentes cauces y procedimientos participativos. A la vista de la normativa vigente, según el autor, «la participación es un campo bastante abierto para la reglamentación original, específica, por parte de los municipios y entidades locales en general. La legislación permite la diversidad y la innovación, aunque introduce limitaciones», de las cuales «la más importante es la que establece el artículo 69.2 de la Ley de Régimen Local: en ningún caso, la potestad de autoorganización podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley».

En las grandes ciudades, los problemas de la participación presentan características peculiares. Según el artículo 24 de la Ley de Régimen Local, «para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera ...». Dicho artículo «indudablemente

significa un estímulo a la creación de órganos de base territorial que aproxime la gestión municipal a los ciudadanos y promueva la participación directa de éstos».

Por lo que toca a los partidos políticos y su intervención en la vida política y social del país, en cuanto dispositivos adecuados para la participación, «hay suficientes signos inquietantes de la debilidad y precariedad del sistema de partidos en España»; y «sin que pueda hablarse de crisis total del sistema de partidos como participación popular, sí que debe constatar su deficiente funcionamiento». Y, en definitiva, «los partidos no acaban de ser lo que son, o lo que pretenden ser, y no han consolidado ni su organización e ideología, ni su liderazgo y maquinaria electoral, ni su articulación con unos espacios sociales y electorales propios», hasta el extremo de que «son realidades precarias, fluidas y contradictorias, que no acaban de definir de forma estable cuáles son sus funciones en el sistema político».

Frente a esta situación insatisfactoria de los partidos políticos, e incluso en el supuesto de que éstos funcionen correctamente, hay que diseñar mecanismos distintos de participación complementaria. La sociedad es cada vez más plural; los partidos no aseguran una representación de intereses sectoriales, especiales o territoriales; hay muchas instituciones públicas (justicia, educación, seguridad social, etc.), que se encuentran al margen de la representación popular, encarnada en las asambleas legislativas elegidas por el pueblo; y los grupos más desfavorecidos requieren dispositivos que les sitúen a la misma altura de los demás grupos de la sociedad.

Resumiendo las ideas anteriores, hay que concluir con el autor que «los partidos políticos son un instrumento fundamental de participación política, y las elecciones son el momento más importante de esta participación»; sin embargo,

«ni los partidos tienen el monopolio de la participación popular ni ésta puede reducirse a las elecciones». Sucede que «el desarrollo de la democracia hoy va estrechamente unido también al desarrollo de estas formas y procedimientos de participación popular» que el autor enumera en su libro.

El último capítulo, el VI, explica la «Descentralización: el modelo de Barcelona», partiendo de la idea de que «hoy puede hablarse de un modelo de Barcelona en materia de descentralización» que «se puede criticar, pero existe».

El modelo citado «es la suma de un conjunto de procesos», de tal modo que su originalidad «no reside en las características de cada uno de los procesos, sino en el conjunto, en su combinación». En este sentido, hay que considerar los siguientes puntos: la división territorial, la atribución de competencias y funciones a los distritos, la descentralización y la reforma administrativa, la representación política y la participación en los distritos y la mejora e innovación en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Las dificultades para alcanzar el modelo propuesto son grandes, porque «el proceso de descentralización no es un camino fácil y si contratiempos, el método utilizado no evita las contradicciones, los medios de que disponemos no son siempre los adecuados e incluso el mismo modelo de descentralización tiene una ambición que tal vez es excesiva». Sin embargo, por encima de los obstáculos y dificultades, de las limitaciones y contradicciones inevitables, vale la pena seguir en el empeño y continuar la tarea iniciada pensando en la Barcelona del mañana. Como indica el autor en la página final de su libro, «la Barcelona descentralizada que empieza a ponerse en marcha forma parte de un proceso democratizador de la vida ciudadana y nacional que, por su trascendencia, se ha de llevar a término con decisión política, pero también con un gran rigor técnico y con el

diálogo y el consenso de las fuerzas políticas, sociales y culturales».

El libro comentado de Jordi Borja es, para el lector, un caudal de ideas y sugerencias, a veces desordenadas y a veces poco sistematizadas, que invitan a la reflexión en una cuestión tan esencial hoy como es la de la descentralización. Las referencias del autor, dada su actividad en el Ayuntamiento de la Ciudad Condal, van dirigidas esencialmente a la vida municipal, pero sin desconectarlas, en ningún momento, del enfoque general del problema a nivel de Estado. Si, como pensamos muchos, la democratización política y administrativa empieza desde los municipios, la lectura del libro aquí desmenuzado y recapitulado es una invitación a refrescar las propias ideas; y una aportación para enriquecer los conocimientos sobre la Administración Local y sus planteamientos más esenciales en las actuales circunstancias.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco:
Manual del Alcalde. Publicaciones Abellá. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1987, 477 pp., 4.500 pesetas, IVA incluido, formato 17 x 24 centímetros.

A pesar de la abundante literatura sobre temas de Administración Local, el contenido de este libro es original. En primer lugar se diferencia del anterior *Manual del Concejal*, de la misma editorial, que ya va por la tercera edición, ya que éste se refiere exclusivamente a cuestiones formales de la normativa de organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales.

Sin embargo, el *Manual del Alcalde* de un contenido más amplio, se estructura en una introducción de unas 40 páginas, referida principalmente a los órganos de

gobierno y sus atribuciones, y tres partes perfectamente delimitadas.

La primera parte, se titula «Estatuto del Alcalde», y es fundamentalmente la información de los aspectos de la alcaldía según la normativa de Organización y funcionamiento. Esta parte, consta de otras 40 páginas, aproximadamente.

El interés principal del *Manual* radica en las atribuciones del Alcalde que se desarrolla en casi 400 páginas dividida en dos partes: La segunda que recoge las atribuciones del Alcalde dimanantes de la legislación de régimen local (180 páginas), la tercera parte (200 páginas) que recoge las atribuciones.

El temario de la segunda parte, según los seis capítulos en los que se divide, comprende: «La Presidencia de los órganos colegiados», «Gobierno y administración municipal», «Desarrollo de la gestión económica», «Jefatura superior de personal», «Jefatura de la Policía Municipal» y «Atribuciones sancionadoras».

Las atribuciones del Alcalde referidas a materias reguladas por Leyes sectoriales se desarrollan a través de nueve capítulos titulados «Orden Público y Seguridad», «Protección Civil», «Tráfico urbano», «Automóviles ligeros», «Carreteras», «Actividades clasificadas», «Medio ambiente», «Urbanismo y Espectáculos y «Establecimientos públicos».

Finaliza con un índice analítico por materias de cuatro páginas que orienta los aspectos principales.

Por lo expuesto, se observa que el autor y la editorial han tenido el acierto de abrir un hueco en la nueva temática local presentando un *Manual del Alcalde*, interesante y útil por su novedad de estructuración de su contenido.

Rafael BARRIL DOSSET.

CHACÓN ORTEGA, LUIS: «*Bienes, derechos y acciones de las entidades locales*». Editorial Bayer Hnos. Barcelona 1987.

Luis Chacón es sobradamente conocido en los ambientes locales por ser uno de los muchos miembros de Cuerpos Nacionales que se dedica hace ya algún tiempo a la investigación. En esta ocasión aborda problemas patrimoniales del mundo local desde la perspectiva de la nueva regulación de los mismos culminada en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

Comienza el estudio con una alusión a la Constitución de la que deduce que puede pensarse en el mundo local de la existencia de tres grandes bloques de bienes, mientras que para la legislación básica uno de los bloques (los comunales) son de dominio público, lo que —según nos recuerda Chacón— para Guaita, es inconstitucional.

Como es lógico, el autor comienza por intentar elucidar el hoy complicado problema de las fuentes. Para Chacón, en materia de bienes estas fuentes son:

a) Legislación Básica del Estado en materia de Régimen Local.

b) Legislación Básica del Estado reguladora del Régimen Jurídico de los Bienes de las Administraciones Públicas (así lo deduce el autor de la Constitución y del Reglamento de Bienes). Hay que señalar sin embargo que no sabemos todavía cuál va a ser esta legislación ya que está sin desarrollar el art. 132 de la Constitución.

c) La Legislación de las Comunidades Autónomas.

d) El Real Decreto Legislativo 781/1986.

e) El Real Decreto 1372/1986.

A continuación analiza el autor tres de las normas citadas, que son precisamente aquellas cuyo contenido hoy ya nos es

conocido: La Ley 7/1985; el Real Decreto Legislativo 781/1986, y el Reglamento de Bienes. De éste último dice lo siguiente: «Así como el Reglamento de Bienes de 1955 supuso, en su día, un enorme progreso respecto de la legislación anterior por su alcance codificador e innovador, el nuevo Reglamento de Bienes se ha limitado a intentar remozar el viejo Reglamento, manteniendo su estructura con modificaciones que han sido calificadas de poco felices y perdiéndose una ocasión importante de adecuar el régimen de los bienes a las necesidades y circunstancias actuales.»

Con todo acierto Chacón acaba el tema de las fuentes diciendo que en definitiva es aplicable en último lugar el Código Civil. La idea de que el Código Civil es siempre finalmente aplicable a los problemas administrativos, es algo que se nos olvida con frecuencia a los administrativistas, y que conviene siempre recordar.

El capítulo II se dedica concretamente al patrimonio de las Corporaciones Locales y comienza dando su concepto y notas esenciales, y desmenuzando cuáles son los elementos que lo integran, con un análisis específico de los «Patrimonios especiales», entre los que enumera el Patrimonio Municipal del Suelo y el Patrimonio Histórico.

Respecto al primero es indudable su naturaleza jurídica de «Patrimonio separado», estudiándose especialmente el tema clave de las enajenaciones tal como las regula la Ley del Suelo.

El capítulo III se dedica a los Bienes de dominio público local, que son los «destinados al cumplimiento de la Función Pública Local bajo un régimen jurídico de derecho público. Pueden ser sus titulares el Municipio, la Provincia o la Isla; pero «también pueden serlo los entes de ámbito inferior al Municipio y las Comarcas, Areas Metropolitanas y Mancomunidades. Es decir, los entes no territoriales». Por mi parte discrepo de que las Comarcas, Areas Metropolitanas y Man-

comunidades sean entes no territoriales. Y en base a esta supuesta distinción, desarrolla Chacón una teoría acerca de la aplicabilidad de las potestades del artículo 4 de la Ley de Bases de Régimen Local.

A continuación estudia el elemento objetivo, donde por primera vez aparece el importante tema de los Montes.

Al estudiar el elemento teleológico, alude a la afectación así como al artículo 132 de la Constitución.

Por último se estudia el Régimen Jurídico, examinándose la inembargabilidad, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad. En este último punto alude a la derogación del artículo 8.º del antiguo Reglamento de Servicios, consagrador, como es sabido, del principio de desafectación tácita. Por cierto que este principio había sido -y es- también ignorado por la Ley del Patrimonio del Estado.

El capítulo siguiente trata de la utilización de los bienes de dominio público. En él examina el tema de la transmisibilidad de las licencias, lo que creo que no es demasiado apropiado precisamente bajo esta rúbrica. Lo mismo puede decirse, a mi parecer del tema de la concesión ampliamente tratado en este epígrafe.

El siguiente capítulo se dedica a los bienes comunales, tema que, como recuerda Alejandro Nieto, ha sido por primera vez constitucionalizado en nuestra historia. Y en capítulo inmediato se examina el tema del aprovechamiento y disfrute de estos bienes.

A partir del artículo 7.º se estudian los Bienes patrimoniales, tal como los define el artículo 76 del Decreto 781/1986 y el artículo 6.º del Reglamento de Bienes.

Se examina el tema de la embargabilidad de estos bienes, el de sus frutos y ventas y el de la declaración de parcelas sobrantes.

El capítulo VIII estudia la utilización de los bienes patrimoniales, comenzando por el examen de su régimen de arrendamiento. Y continuando por el de las viviendas cedidas a personal de las enti-

dades locales. Se estudian también la desafectación de bienes comunales que con tal desafectación pasan a patrimoniales, y, por último, la importante figura del precario en los bienes patrimoniales. Sabido es que un importante sector de la doctrina niega carácter contractual al precario; si bien es indudable que para que éste exista es preciso un expediente previo, lo que contradice la no contractualidad. Afirma Chacón que si el precarista se niega a entregar el bien, el ente local no puede hacer uso de su potestad de su recuperación de oficio, y habrá de acudir a los Tribunales ordinarios.

El capítulo siguiente se dedica a la enajenación de bienes patrimoniales, examinándose la venta, la permuta, el régimen específico de monumentos, edificios y objetos artísticos e históricos y su cesión gratuita.

El difícil tema de los montes es examinado en el capítulo X, siguiéndose en él, como es lógico, las tesis de Guaita. Se dedica particular atención al tema de los montes vecinales en mano común regulados en la Ley 55/1980.

El capítulo XI se dedica a las afectaciones, desafectaciones y mutaciones de destino. Se consagra un estudio especial al tema de los colegios destinados a Enseñanza General Básica y a su desafectación.

El capítulo XII se consagra a la adquisición de bienes y derechos. En él, sorprendentemente, aparece un subcapítulo dedicado al tema del «aprovechamiento medio». A este efecto se transcribe un modelo contenido en el Libro de los Profesores García de Enterría y Parejo Alfonso. También se estudian aquí el tema de los terrenos ganados al mar, sin aludir como es lógico, puesto que no ha dado tiempo para ello, a las últimas importantes sentencias del Tribunal Supremo producidas como consecuencia del Puerto Deportivo de Alicante. Se dedica también un subcapítulo al tema de la Expropiación Forzosa, para la que se

establece, con todo acierto, el siguiente Régimen de Fuentes: la Ley 7/1985; el Real Decreto Legislativo 781/1986; el Reglamento de Bienes Locales; la Ley del Suelo; la Ley de Expropiación Forzosa, y la Ley Hipotecaria. Con cierta amplitud se examinan las Cesiones reguladas por la Ley del Suelo.

El capítulo XIII se dedica al Inventario de Bienes y Derechos de las Corporaciones Locales, a su rectificación y a su comprobación. El capítulo siguiente se consagra a la Contabilidad Patrimonial.

El capítulo XV se dedica a la Inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad, transcribiéndose la Resolución de 18 de noviembre de 1986 de la Dirección General de Registros y del Notariado producida como consecuencia de la negativa del Registrador de la Propiedad de la Seu D'Urgel a inscribir una escritura de compra-venta emanada de dicho Ayuntamiento.

Se estudian las inscripciones registrales debidas a certificaciones secretariales, las de obra nueva, las de bienes adquiridos por expropiación forzosa, las de bienes adjudicados en virtud de procedimiento de apremio y las de terrenos adquiridos por cesión urbanística de carácter gratuito.

A partir del capítulo XVI comienza un aspecto nuevo en la temática del libro: el ejercicio de acciones por las entidades locales para la defensa de sus bienes y derechos, como persona jurídico-privada, examinándose concretamente el tema del allanamiento y la transacción y el de la reivindicación de bienes situados fuera del término municipal.

En el capítulo XVII —seguramente el mejor del libro—, se estudian las prerrogativas de las entidades locales respecto de sus bienes. En él se examinan: la potestad de investigación; el deslinde con especial referencia al de los montes públicos catalogados; la recuperación de oficio (en el que se examina el tema de las licencias de obras en relación con dicha recuperación,

tema que ha sido resuelto definitivamente por la Jurisprudencia en el sentido de que deben delegarse las licencias para construir sobre suelo de propiedad pública); los interdictos contra las actuaciones locales; el desahucio administrativo, y la potestad sancionadora.

El tema siguiente estudia el derecho de reversión.

Y por último, en el tema XIX, se examina la problemática de la Empresa Pública Municipal.

Concluye el libro con un abundante repertorio de formularios, así como con un apéndice en el que se incluye prácticamente toda la Legislación específica sobre la materia, hasta mediados de 1987.

José Luis GONZÁLEZ
BERENGUER

EMBID IRUJO, ANTONIO: *La fidelidad de los funcionarios a la Constitución (un estudio de los Derechos alemán y español)*. INAP, Madrid, Alcalá de Henares, 1987. 219 págs.

El tema nuclear del libro es el estudio, en el Derecho alemán y español, de la fidelidad de los funcionarios a la Constitución. El autor, sobre la base de sus trabajos realizados en Alemania Federal, lleva a cabo una investigación en torno a dicho deber de fidelidad que goza de larga tradición en ese país; para, a continuación, trazar algunas consideraciones sobre el tema con referencia a España.

El libro tiene dos partes. La primera, titulada *«La fidelidad a la Constitución de los funcionarios en la República Federal Alemana»*, aborda la cuestión en sucesivos capítulos en los que se desmenuza, en varios planos o perspectivas, el análisis de la misma. Como dice el autor en la Introducción, «el tema de investigación que nos ocupa tiene reflejo constante en los medios de comunicación» y encuentra eco obviamente en los tribunales de justi-

cia; e incluso las repercusiones alcanzan a instancias supranacionales como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa. Quiere decirse, pues, que estamos ante un asunto vivo, candente, que despierta polémica y controversia en la sociedad alemana; y que, por lo tanto, merece una adecuada exposición.

En el capítulo primero se desarrollan *«Los fundamentos históricos de la fidelidad del funcionario a la Constitución»*, indicándose los hitos más significativos que se han ido dando hasta la definitiva configuración del mismo. «La plena consagración de la fidelidad a la Constitución —dice Embid Irujo— se hace efectiva con la Constitución del Imperio alemán de 11 de agosto de 1919 (Weimar)». Tras el paréntesis del régimen nazi, la Ley Fundamental de Bonn (GG) consagra el deber de fidelidad que, luego, es explicitado en varios textos aprobados con posterioridad, con intervención también del Tribunal Constitucional Federal (BVerfG) sobre todo mediante su auto de 22 de mayo de 1975.

El capítulo segundo trata de *«La Función Pública en el sistema constitucional alemán»* y que es «contemplada como un instrumento en manos del Estado para la realización de sus propios fines que la propia Ley Fundamental atribuya al Estado».

Y, como añade el autor, «a la función pública se le atribuye entonces, como al mismo Estado, un objetivo de conformación de la sociedad»; por tanto, «ello implica también que el funcionario debe identificarse plenamente con los fines que persigue el Estado, pues el funcionario no está frente al Estado sino en el Estado». Y es aquí, en este punto de la argumentación, donde hay que situar «el engarce lógico con la teoría —que se convierte en necesidad— de la fidelidad del funcionario a la Constitución».

El capítulo tercero, en torno a *«El deber de fidelidad como manifestación de la protección de la Constitución»*, pretende

incardinar adecuadamente dicho deber dentro del esquema más amplio de la protección que ha de darse a la Constitución. Aquí radica una peculiaridad del Derecho alemán, en cuanto que aparece el concepto fundamental de «*democracia militante*» que se ha ido gestando a través de sentencias del Tribunal Constitucional y que ha sido objeto de discusiones muy amplias a nivel doctrinal y teórico. La llamada «*democracia militante*» se proyecta para la protección del texto constitucional que, a su vez, hay que articular en torno a una idea capital como es la de «ordenamiento fundamental democrático liberal» y que se nos presenta «como un concepto jurídico indeterminado, no discrecional, de posible determinación jurídicamente precisa, y sobre todo vinculante para todos los poderes públicos al derivarse directamente de un reconocimiento constitucional».

Dentro del capítulo cuarto, que trata del «*Concepto, extensión y contenido del deber de fidelidad a la Constitución*», el autor centra su atención en la definición de fidelidad, su configuración como deber fundamental y su contenido concreto. Después explica algunos casos particulares de funcionarios y colectivos en los que se intensifica el deber de fidelidad, dadas las peculiaridades del servicio que prestan a la comunidad (profesores, jueces, soldados, etc.); así como la incidencia del auto, ya citado, de 22 de mayo de 1975 del Tribunal Constitucional, y la problemática planteada en torno a la militancia de los funcionarios en partidos inconstitucionales.

El capítulo quinto describe «*El procedimiento administrativo de comprobación del deber de fidelidad a la Constitución y el control judicial posterior*», con una referencia muy especial a la comprobación cuando se trate de aspirantes a la Función Pública ya que el deber en cuestión se reclama tanto de los funcionarios como de los que aspiran a serlo; abordándose también el control judicial de las

decisiones que se tomen en esta materia ya que «de ninguna manera puede negarse la posibilidad de control judicial por el hecho de tratarse los afectados de funcionarios o de aspirantes a la función pública».

La segunda parte, denominada «*La fidelidad a la Constitución de los funcionarios en España*», revela que la cuestión objeto del libro está menos desarrollada entre nosotros por lo que «los datos normativos de nuestro ordenamiento son escasísimos, nuestra historia institucional prácticamente nula» y, por lo mismo, «el trato jurisprudencial y doctrinal ha debido ser, por consiguiente, casi inexistente». Ello hace que estemos en España ante un tema «casi virgen», «tanto legislativo como doctrinal y jurisprudencial».

El capítulo primero estudia «*La defensa de la Constitución en España*», a través de varios cauces: en la reforma constitucional, o autodefensa de la misma; la actuación de los poderes públicos, en virtud del artículo 9.1 de nuestro texto fundamental, como es el caso de los jueces y tribunales, diputados y senadores, el Gobierno y la Administración a todos los cuales se les exige un comportamiento de mayor rigor y responsabilidad; y las normas directivas, preventivas y represivas en relación con la defensa de la Constitución que, desde ángulos tan diversos como el mandato del artículo 9.1, las normas sobre partidos políticos, asociaciones y reuniones, o el articulado del Código Penal, tejen una madeja de normas orientadas todas a la defensa citada. Por lo tanto, «en modo alguno, nuestra Constitución está desprovista de medios de defensa», si bien lo que se advierte es una «descompensación» entre lo que sucede en España y en Alemania Federal, al no existir entre nosotros una serie de figuras e instituciones que sí se dan en Alemania. Y, en definitiva, como apunta con razón Embid Irujo, «lo que falta, en realidad, en nuestro país respecto

a Alemania es una teorización "militante" de la defensa de la Constitución».

El capítulo segundo se refiere a «*La Función Pública y la Constitución. Los derechos fundamentales de los funcionarios públicos*». Hay varios artículos de interés en el texto fundamental, pero el más importante es el 103, si bien «es muy poco en comparación con lo que el artículo 33 de la GG daba de sí», aunque de su contenido pueden extraerse conclusiones de interés, entre las que destaca el deber de ejercitar las tareas públicas con imparcialidad, actuando siempre la Administración desde una posición «servicial» en favor de los intereses generales. De alguna manera, según el autor, la objetividad con que ha de actuar el funcionario se puede identificar con el deber de fidelidad aunque ello no implicaría que estuviera obligado a defender activamente la Constitución.

Examinando la Constitución, hay derechos fundamentales de los funcionarios y que pueden ser objeto de ciertas limitaciones mayores que las aplicables al resto de los ciudadanos y que varían de unos colectivos a otros. Sin embargo, advierte el autor, «y esto me parece importante, que no existe una restricción generalizada y homogénea para todos los funcionarios por el hecho de gozar de esta determinación»; y «si la condición de funcionario no actúa de forma homogénea», no parece que el mandato implícito y también inherente a la condición de funcionarios, como es el deber de fidelidad, «pueda obrar de forma homogénea limitando derechos fundamentales».

En el capítulo tercero se contempla «*El deber de fidelidad a la Constitución de los funcionarios públicos: Naturaleza, contenido y extensión*». Para Embid Irujo, «el ordenamiento jurídico español configura la fidelidad de los funcionarios a la Constitución de una forma peculiar», ya que lo hace de manera negativa en la Ley de Medidas cuando considera falta muy grave el incumplimiento del mismo en el

ejercicio de las funciones públicas. Y si nos fijamos en la Constitución, este deber se engloba en la categoría de los llamados implícitos puesto que se entiende inserto en el artículo, ya citado, 103, cuando se diseñan los rasgos de la Administración y de la Función Pública.

El deber de fidelidad, de naturaleza implícita, no es exigible entre nosotros al ingresar en las filas de la Administración. Tampoco supone una actitud activa o de militancia, a diferencia de lo que postula el Derecho alemán. «Basta, por tanto, —escribe el autor— una omisión de conductas contrarias, cumple al máximo el deber de neutralidad política o, en última instancia, llevar a cabo una observación escrupulosa del deber de obediencia a la Constitución». Y, finalmente, hay determinados grupos (militares, profesores y jueces) de los que, de alguna manera, cabe reclamar una fidelidad «activa» a la Constitución, dado su estatuto peculiar respecto al de otros funcionarios.

Tanto al final de la primera como de la segunda parte del libro, el autor formula respecto a la primera unas conclusiones y finalizar la segunda con una reflexión final en la que, entre otras cosas, dice que, aunque hay semejanzas entre los dos países estudiados. «es posible encontrar graves diferencias de fondo y forma en la institución concreta que nos ocupa». Efectivamente, el régimen jurídico-legal del deber de fidelidad varía mucho de un país a otro, por lo que no procede llevar demasiado lejos los paralelismos ni forzar tampoco las analogías. Las instituciones de cada país responden a una serie de concausas de índole diversa y tienen su justificación en la coincidencia de factores históricos, políticos, sociales, económicos. Por tanto, es preciso no trasplantarlas de modo artificial ni tampoco aceptarlas pasivamente ya que, entonces, se acabarían desvirtuando y perdiendo su primitiva y verdadera naturaleza.

Vicente María
GONZALEZ-HABA

CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL: *Panorama actual de la Ciencia de la Administración*. Alcalá de Henares, INAP, Madrid, 1987, 150 págs.

En España se dedica mayor atención al Derecho Administrativo que a la Ciencia de la Administración. No hay más que comprobar los libros que se escriben de una y otra disciplina, para cerciorarse de ello. Las causas de esta situación son complejas y responden a motivaciones diversas que, en definitiva, han conducido a que, entre nosotros, la llamada Ciencia de la Administración goce de escaso desarrollo y de muy poco prestigio en el campo científico y doctrinal.

Lo acabado de exponer justifica, en principio, el interés del libro que se comenta que, como reza su título, hace referencia al panorama actual de la Ciencia de la Administración en Europa y Norteamérica, con una especial incidencia al caso de España. Su lectura, por tanto, sirve para que el lector conozca, en una visión actualizada, cuál es el estado que atraviesa la Ciencia de la Administración en diferentes países; y que, como dice el autor en la Introducción, «a pesar de todas las dificultades de consolidación científica y social, creemos que puede ayudar a dar respuestas serias y científicas a algunos de los problemas actuales que la sociedad española tiene planteados».

Después de la *Introducción* (I), el siguiente capítulo trata de «*La Ciencia de la Administración en España*» (II) con dos epígrafes que se refieren, respectivamente, a su origen y evolución, y al actual panorama en nuestra patria. En cuanto a este segundo punto, quizás de mayor originalidad, Canales Aliende se detiene en aspectos como el de la inserción del estudio de la Ciencia de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, su presencia en los planes de estudio de otras Facultades y Centros Universitarios, la posible aportación de esta Ciencia para

resolver determinados problemas sociales y la posición de los juristas españoles hacia la misma. A este respecto, según el autor, «en España, al igual que en el resto de los países europeos continentales, han predominado los estudios jurídicos sobre Administración Pública. La posición de los juristas en los últimos años fue mayoritariamente, salvo excepciones, de hostilidad hacia los estudios no jurídicos sobre la Administración Pública, habiendo cambiado en la actualidad, en general, hacia actitudes de indiferencia o mera curiosidad o en algún supuesto a desafío y crítica científica».

El siguiente capítulo aborda el tema de «*La Ciencia de la Administración en Europa*» (III), arrancando desde sus orígenes en el siglo XVIII para, a continuación, explicar su evolución posterior en países como Francia, Italia y Alemania Federal. En cuanto a la situación actual en Europa, «la crisis del monopolio científico del Derecho en los estudios sobre la Administración Pública» determina que, como reacción a la misma, se advierta una «tendencia por el interés de los estudios no jurídicos sobre la Administración» que se da incluso en la URSS y demás países del Este. De manera especial, influyen en el nuevo planteamiento los enfoques sobre la burocracia que se concentran en dos modelos significativos como son, de un lado, el weberiano y, de otro, el marxista; así como también «la incapacidad del Derecho Administrativo» para explicar los nuevos fenómenos sociales en los que se implica la Administración y que requieren una contemplación global que vaya más allá de la valoración meramente jurídica o formal.

«*Los estudios norteamericanos sobre Administración Pública*» constituyen un nuevo capítulo (IV) en el que, inicialmente, se mencionan los tres rasgos de dichos estudios, en opinión de Jacques Chevalier y Daniele Loschak, como son su sentido pragmático y utilitario, paralelismo en el estudio de la Administración

y las organizaciones privadas y la poca relevancia del Derecho. Después se describen los diferentes períodos por los que han atravesado los estudios norteamericanos como son el primero u «ortodoxo» desde 1887 a 1944, el segundo de consolidación o «político» desde el último año citado hasta 1963, y el tercero o de «programas» que comprende desde 1963 hasta nuestros días. Y, por lo que afecta a la actual situación en Norteamérica, estos estudios están «en una profunda crisis», si bien «las aportaciones de carácter aplicativo de las técnicas de gestión constituyen un hecho positivo y de gran incidencia en el funcionamiento presente y futuro de todas las organizaciones administrativas públicas».

El capítulo que sigue, sobre «*Nuestra aportación al replanteamiento científico de la Ciencia de la Administración*» (V), parte de la idea de que se hace imprescindible replantearse científica y metodológicamente aquella, si bien esta tarea de renovación y actualización no es sencilla. Varias causas contribuyen a ello: primero, la dificultad de definir lo que es la Administración, o al menos de delimitarla, ya que ella es el contenido de la Ciencia de la Administración; segundo, «la propia realidad de la Ciencia de la Administración es la de crisis de identidad»; y tercero, existe una gran fragmentación y una clara dispersión de corrientes y tendencia doctrinales en esta materia. Delimitado el contenido de las organizaciones administrativas públicas con dos aspectos básicos como son el «objetivo o estructural» y el «dinámico o funcional», se trata de aproximarse al mismo desde una perspectiva pluridisciplinar que no se limite a yuxtaponer o superponer las diversas perspectivas seleccionadas sino que las *integre* en su totalidad. Y como el objeto de la Ciencia de la Administración, que no es otro que las organizaciones públicas de índole administrativa, es de por sí actualmente «amplio, complejo y multiforme», la metodología de reunir similares caracte-

terísticas para abarcar «todas las perspectivas y visiones científicas de su realidad».

Determinadas ciencias, como la economía, la sociología o la historia, pueden hacer aportaciones valiosas a la hora de estudiar las Administraciones Públicas, y de modo muy singular la ciencia política; debiéndose contar, también, con actividades de tipo práctico y empírico ya que la Ciencia de la Administración «se concibe como social, por lo que no cabe desconectarla de la realidad». Y, al lado de las ciencias mencionadas, hay otros conocimientos a tener muy en cuenta en cuanto que «no son ciencias, sino meramente técnicas aplicativas», como sucede con la geografía, la lingüística, la informática, la estadística, etc.

Esta «concepción interdisciplinar», como la denomina el autor, sirve para huir de todo tipo de monopolio científico a ejercer sobre los estudios de las Administraciones Públicas, sea dicho monopolio jurídico, sociológico o histórico-político; «postulando, a su vez, la necesidad de un área de conocimiento propia y específica que la independice de su inclusión simultánea, tanto con el Derecho Administrativo como con la Ciencia Política».

Por último, como otra cuestión a dilucidar, es la que se refiere a las «áreas o zonas» que se englobarían en la Ciencia de la Administración y que, por lo mismo, «requerirían un estudio en mayor profundidad o más detenido que el presente». Para Canales Aliende, dicha Ciencia «mínimamente» habría de incorporar estos grandes temas: Historia de las Administraciones Públicas, en general, y, en particular, Historia de las Administraciones Públicas en España; Teoría del Pensamiento Administrativo; Teoría de la Burocracia y Administración de Personal; Teoría de la Organización y Técnicas del *Management*; Administración Financiera y Técnicas Presupuestarias; y Gobierno y Administración Territorial.

En la síntesis final, el autor afirma que

«administrar hoy día organizaciones administrativas públicas no es fácil, máxime cuando, además, la sociedad actual en la que están insertas es tan compleja y cambiante». En consecuencia, como lógica derivación, «administrar hoy requiere profesionales capacitados para la nueva realidad y no meros aficionados dotados de más o menos buena voluntad, que sepan conducir a tales organizaciones a la consecución de sus fines y objetivos de la manera más rápida y eficaz, al menos costo». Ello supone tanto como «la obsolescencia» de la figura del «administrador jurista» para dejar paso a los administradores conocedores de las nuevas técnicas de gestión. Y, junto a esta idea de defensa de una nueva figura de gestor público, se subraya la de que la Ciencia de la Administración «no es sólo algo teórico y abstracto» sino más bien algo práctico, real, concreto que sea capaz de dar respuesta a las demandas generadas por las Administraciones en su actuación; y la de que es llegada la hora de superar, o completar, «las visiones predominantes jurídicas, hasta ahora mayoritarias en nuestro país» con otros enfoques y otras perspectivas.

Un anexo de bibliografía básica (VI) cierra el libro noticiado, interesante en cuanto rompe un poco nuestras concepciones tradicionales sobre las organizaciones públicas; y, al mismo tiempo, abre unos horizontes, hoy inciertos, pero sin duda prometedores sobre el análisis y comprensión de los fenómenos administrativos y burocráticos.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

LÓPEZ MERINO, FRANCISCO: *La notificación en el ordenamiento jurídico español*. Granada, Delegación del IEAL en Granada-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1987, 385 págs.

El libro que se noticia aborda, en su conjunto, el tema de las notificaciones en

el marco de nuestro ordenamiento jurídico tratando de exponer al lector una visión completa y actualizada del mismo.

En el prólogo, el profesor Baena del Alcázar señala «dos propósitos que vertebran el conjunto de la investigación». De un lado, situar las notificaciones en el ámbito más general de la comunicación dado que, como el autor afirma, «el concepto de notificación se ha de construir partiendo de la idea de que ante todo es una forma o clase de comunicación». Y de otro, demostrar que, en nuestro Derecho, las notificaciones merecen y requieren un tratamiento unitario por encima de las diferencias que las distancien entre sí. También el autor lo afirma cuando señala que «creemos sostenible la tesis de la unidad del instituto jurídico de la notificación, tesis que no pugna, naturalmente, con la existencia de manifestaciones diversas en algunos aspectos».

El libro está sistematizado en trece capítulos que, de alguna manera, cabe agrupar en tres grandes bloques. El primero abarca los capítulos primero, «Descripción de tipos», y segundo, «Formas de notificación», en los que se detallan las clases de notificaciones existentes en el ámbito administrativo, local, económico-administrativo, judicial civil, judicial penal, laboral y notarial, así como sus diversas formas o modalidades entre las que se incluyen la notificación en la sede u oficina del órgano, por correo, por telégrafo o télex, por agente de la organización, por otro a organización colaboradora y mediante publicación.

El segundo bloque, que el autor considera «el núcleo de la teoría general de la notificación», comprende los capítulos tercero, «La notificación como acto jurídico»; cuarto, «La notificación como comunicación», y quinto, «Función de la notificación». De este modo, López Merino engarza sucesivamente tres aspectos de la notificación como son su naturaleza jurídica, que se relaciona a su vez con su consideración como una forma o modo

de comunicación y que, a su vez, conduce a determinar su función o razón de ser.

El tercer bloque agrupa los capítulos sexto al decimotercero. En el sexto, «*Requisitos de la notificación: esfera del notificante*», se incluyen los agentes emisor, transmisor y notificador; en el séptimo, «*Requisitos: esfera del destinatario*» se diferencia entre destinatario y receptor; en el octavo, «*Requisitos de la notificación: mensaje*», se distingue entre contenido y forma; y en el noveno, «*Requisitos de la notificación: actividad*», se explican dichos requisitos según se trate de notificaciones administrativas, judiciales o notariales. Mientras que en el capítulo décimo, «*Supuestos de uso de la notificación*», se alude a las diferentes modalidades de notificación, los tres capítulos siguientes estudian los efectos de ésta de manera que el undécimo trata de los «*Efectos jurídicos de la notificación: Teoría general*», el duodécimo se refiere a los «*Efectos jurídicos directos: Examen particularizado*», y el decimotercero incide sobre «*Efectos jurídicos indirectos: Examen particularizado*», diferenciándose, en su caso, según se trate de notificaciones administrativas, judiciales y notariales.

Al final, el autor incorpora una bibliografía, española y extranjera, sin perjuicio de que, al terminar cada uno de los capítulos expuestos, aparezca la bibliografía, fuentes diversas, sentencias, etc., que han sido utilizadas por el autor con indicación de la correspondiente llamada numérica que es empleada en el texto propiamente dicha.

Para resumir estos comentarios, pueden valer las siguientes palabras del profesor Baena del Alcázar extraídas del prólogo: «Se está en definitiva ante un trabajo pionero, en el que minuciosamente se estudian los diversos aspectos del tema»; y «en el que se llega a una notable densidad, no demasiado habitual para los tiempos que corren, ni en la investigación ni en la profesión administrativa». De esta manera, López Merino

con su publicación aporta «un auténtico arsenal de ideas y argumentos sobre la notificación en nuestro Derecho».

Vicente María GÓNZALEZ-HABA

BOURGON TINAO, Luis Pablo; CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio; D'ANJOU GONZÁLEZ, Juan, y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Angel: *La nueva legislación del Régimen Local español* (concordada y referenciada). Editorial Aranzadi, Pamplona, 1987, 1.029 págs.

Los autores, funcionarios muy vinculados a la Administración Local por el doble lazo de su actividad docente y por su condición de Secretarios e Interventores, han llevado a cabo esta publicación que, con excelente presentación externa, ofrece también un contenido interesante que se sale de los moldes tradicionales de este tipo de trabajos.

Sabido es que, arrancando de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, se ha iniciado en nuestro país una nueva trayectoria normativa en el ámbito local cuyo último hito, por el momento, es el Real Decreto de 18 de septiembre de 1987 sobre el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Entre ambos jalones hay que situar otras normas de evidente trascendencia para la regulación de las Corporaciones Locales, sin olvidar las aportaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional e incluso del propio Tribunal Supremo. Con este renovado arsenal normativo se trata de disponer de una legislación actualizada y moderna que, en armonía con la Constitución de 1978, contribuya a incrementar el protagonismo de nuestra Administración Local en el esquema de todas las Administraciones Públicas; y al mismo tiempo sirva para vigorizar el sistema democrático a partir, precisamente, de las entida-

des locales que, desde siempre, han sido la primera piedra en la construcción del edificio del Estado.

El libro que comentamos se abre con una presentación breve, casi austera, de los autores en la que explican tanto su contenido como la sistemática empleada en el mismo, e indicando que, para actualizar aquél, «dos nuevos Reglamentos locales serán objeto de publicación a medida que se promulguen».

El núcleo de la publicación está formado por el texto íntegro de las normas siguientes: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, cuyo preámbulo y articulado van precedido de los correspondientes índices simple y concordado; Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aprobando el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, precedido de su índice; Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, aprobando el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, precedido de su índice; Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, aprobando el Reglamento de Población y Demarcación territorial de las entidades locales, precedido de su índice; Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales, precedido de su índice; y Apéndice de disposiciones complementarias, en el que se incluyen un total de 33 normas de diferente rango y naturaleza, comprensivas de materias como contabilidad, presupuestos, contratación, funcionarios, contribuciones e impuestos, Mupal, etc. y que, de alguna manera, afectan a las Corporaciones Locales.

Es interesante destacar, porque es una singularidad positiva del libro que se comenta, que tanto la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y el Texto Refundido de las disposiciones vigentes como los tres Reglamentos que desarrollan la ley, son presentados de forma que

cada uno de sus artículos tiene una doble connotación: concordancias con otros artículos del mismo texto legal, y referencias o enlaces con otros artículos de textos legales diferentes, o, en su caso, con sentencias del Tribunal Constitucional o del Tribunal Supremo. De este modo, cada artículo aparece debidamente situado no solo en el marco de la correspondiente disposición, sino en el cuadro más general y extenso de otras disposiciones de la más diversa naturaleza.

El libro se completa con tres índices, que ayudan a su manejo y facilitan la tarea de consulta del lector: el primero analítico de materias; el segundo cronológico de legislación del Estado citada, y el tercero de legislación de las Comunidades Autónomas en materias relacionadas con el régimen local. Y se cierra con un breve cuadro indicativo de la tramitación parlamentaria, seguida por la Ley 7/1985, que señala la documentación tanto del Congreso como del Senado en la que aparecen reflejados los sucesivos pasos dados por el proyecto de ley antes de convertirse en definitiva ley; y con un Anexo, cerrado al 30 de septiembre de 1987, que incorpora una serie de 12 disposiciones que van desde el Decreto 605/1987, de 10 de abril, sobre procedimiento de autorización previa a la desafectación de los de propiedad municipal, hasta el Decreto regulador del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Con todo el material reseñado, los autores han confeccionado una obra que no se limita a una mera transcripción de disposiciones y normas, sino que va enriquecida, en sus textos legales más importantes, con la doble coordenada de las concordancias y referencias de cada uno de sus artículos. De este modo, el artículo en cuestión se conexas con otros de procedencia diversa a efectos de conseguir una visión conjunta y más globalizada del mismo; lo que siempre es bueno para quien, por motivos profesionales, ha de aplicar las leyes y precisa conectar unas

con otras en una labor de interpretación y valoración tan difícil en ocasiones como necesaria siempre.

Si esta circunstancia o dato de la presentación de los artículos, debidamente concordados y trabados entre sí, le añadimos el hecho de que se ha pretendido seleccionar un amplio repertorio de disposiciones complementarias, incluidas las que se mencionan en el Anexo final, es fácil concluir que el resultado obtenido es la confección de un libro completo, actualizado y útil para todos los que, por razones de la más variada naturaleza, deben conocer, y aplicar, la legislación en el ámbito local.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

ROCA ROCA, Eduardo: *Javier de Burgos. Madrid, 1978 (Notas sobre un Epistolario)*. Centro de Estudios Municipales de Cooperación Interprovincial de las Excmas. Diputaciones de Almería, Granada, Jaén y Málaga. Delegación del IEAL en Granada, Granada, 1987, 213 pp.

No siempre son suficientemente conocidas todas las facetas de los hombres públicos, respecto de los cuales solemos polarizar nuestra atención en una faceta o aspecto de su personalidad; lo que contribuye a que otras vertientes de su vida queden difuminadas y en la penumbra. Tal es, sin duda, el caso de Javier de Burgos cuya proyección pública es bien conocida, mientras que su vida privada ha permanecido muy en segundo plano y sin que los investigadores la hayan hecho objeto de sus estudios y trabajos.

Javier de Burgos es uno de esos hombres que, dada su talla como administrativista y como político, exige que sea contemplado globalmente y sin mutilar su rica y diversificada personalidad. Por eso, el libro que comentamos y debido al profesor Roca Roca tiene el aliciente de

descubrirnos perfiles humanos e íntimos del autor de la Instrucción a los Subdelegados de Fomento, a través del comentario, la glosa y la interpretación de las cartas escritas por este ilustre granadino en el año 1798, es decir, cuando se encontraba en plena juventud ya que solo contaba 19 años.

En el prólogo, el profesor Parejo Alfonso señala, con acierto, que el presente libro «es un documento que descubre un aspecto inédito y entrañable de un administrativista que está en la Historia —no solo la del Derecho Administrativo— por méritos propios reconocidos unánimemente por todos». Y, más adelante, tras mencionar sucintamente la obra dejada a la posteridad por Javier de Burgos en el campo del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración y tras esbozar algunas características de su compleja personalidad, concluye Parejo Alfonso que «no estamos haciendo justicia a un transformador de la sociedad»; por lo que la publicación del libro de Roca Roca, aparte de su valor intrínseco en el área de la investigación histórica, tiene el mérito de venir a paliar dicha injusticia sacando a la luz temas y cuestiones que sirven para resaltar la obra de Javier de Burgos y situarla en sus debidas coordenadas de espacio y tiempo.

El profesor Roca Roca aporta, como núcleo central del libro, un amplio estudio de las cartas o epistolario de Javier de Burgos investigadas y conocidas gracias a la generosa colaboración de los familiares de éste. A través de un centenar de páginas nos ofrece una visión de la juventud de Javier de Burgos que es extraída de las correspondientes cartas cuya lectura permite a Roca Roca espigar diversas manifestaciones de la actividad juvenil y estudiantil de aquél, indicarnos sus ideas políticas y sus creencias ideológicas, reflejarnos sus relaciones familiares y sociales, descubrirnos sus contactos con hombres ilustres de su tiempo, aportarnos su valoración de los hechos políticos que tienen

lugar en Europa y España en los finales del siglo XVIII y principios del XIX, insinuarnos rasgos definitorios de su modo de ser, etc. Todo lo cual ayuda a completar e integrar nuestro juicio sobre Javier de Burgos; de tal manera que, por encima de nuestra apreciación de su tarea como hombre público de la España de su tiempo, nos aproximemos a los sustratos últimos de su personalidad con la finalidad de obtener una imagen cabal y plena de la misma.

Como el autor del libro, Roca Roca, expresa en el epígrafe último de su estudio sobre el epistolario objeto del mismo, «la doble correspondencia que hemos venido comentando, pone de manifiesto las singulares dotes de Javier de Burgos, manifestadas a temprana edad, y de forma especial sus aficiones literarias, políticas y administrativas que pondrá más adelante de manifiesto cuando retorna a España, se inserta en la vida política, económica y social y llega a ocupar el Ministerio de Fomento, desarrollando una importante labor administrativa».

A continuación del estudio del profesor Roca Roca, se insertan un total de noventa y ocho cartas, debidamente

numeradas para su mejor localización, que forman la correspondencia cursada entre Javier de Burgos y su padre Diego de Burgos y entre éste y Antonio Pascual, funcionario de la Administración de Rentas de Motril. Las cartas aparecen ordenadas cronológicamente, siendo la primera de fecha 13 de enero de 1798 mientras la última está fechada en Madrid el 25 de diciembre de dichos años. Volviendo al prólogo de Parejo Alfonso, ateniéndonos a sus ajustadas y precisas palabras, estamos ante «el epistolario de un Javier de Burgos a los 19 años de edad. Todavía —estamos en 1798— no ha escrito nada... excepto cabalmente estas cartas», cuya lectura «produce un divertido deleite, una sonrisa permanente»; al tiempo, añadimos nosotros, que nos permiten penetrar con seguridad en las interioridades de un gran hombre y rescatar para estímulo y emulación de todos, algunas de sus mejores cualidades y virtudes que, luego, se harán patentes cuando Javier de Burgos alcance su madurez como hombre y como administrativista.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

CIUDAD Y TERRITORIO

Enero-Marzo 1988

NUMERO 75

CONTENIDO

Introducción, por Javier García Bellido

Evaluación de impacto ambiental (EIA), por Domingo Gómez Orea.

El plan del espacio rural metropolitano de Barcelona, por Xabier Eizaguirre Garaitagoitia.

De los «establiments» a las parcelaciones ilegales, por Ricardo Pie y Ferrán Navarro.

Estudio sobre rentas de suelo en ámbitos rurales metropolitanos, por Julio Vinuesa Angulo y María Jesús Vidal Domínguez.

Dinámica y distribución de las residencias secundarias en Castilla-La Mancha, por Consuelo del Canto Fresno.

El acceso al suelo de la clase trabajadora canaria: las parcelaciones marginales, por Luz Marina García Herrera.

Una metodología de planificación de equipamientos educativos en el medio rural. Aplicación al noreste de la Comunidad de Madrid, por Antonio Moreno Jiménez.

Una ciudad lineal espontánea: La Cañada Real de Merinas, por María Teresita Franchini.

Bibliografía

EDICION: Instituto Nacional de Administración Pública • DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán • REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios para la Administración Local • *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, presidente del INAP • *Vicepresidente:* Javier García-Bellido, director del CEAL • *Vocales:* Enrique Bardaji, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas, Carlos Sambricio

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 Píera, 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 para la Administración Local, INAP, Santa Engracia, 7. 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 • *Diagramación:* Olegario Torralba •

Cuidado de la edición: Gregorio Burgueño, Carlos Menor Cassy. Publicaciones INAP

• *Versión inglesa:* John Pownall

• *Producción gráfica:* Boletín Oficial del Estado, Trafalgar, 27-29. 28010 MADRID
Depósito legal: M 10422/1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487. NIPO: 329-88-009-6

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.

CIUDAD Y TERRITORIO

Abril-Junio 1988

NUMERO 76

CONTENIDO

Las zonas verdes de la capital del reino entre los siglos XIV y XIX, por Carmen Ariza Muñoz.

Parques tecnológicos: algunas consideraciones teóricas y críticas, por J. Ybarra, R. Domenech y J. M. Giner.

Liberalismo o participación comunitaria: dos maneras de enfrentarse con el problema de la vivienda, por Fernando Nunes da Silva y Paulo Dias Correia.

Los servicios de transporte, instrumento de política territorial. Análisis de siete áreas de baja densidad en Andalucía Oriental, por Aurelio López Martín, Juan Requejo Liberal y Miguel Vidal Sanz.

Génesis y remodelación de una parcelación marginal madrileña: el Pozo del Tío Raimundo (Vallecas), por Ramón López de Lucio.

Factores subjetivos en el diseño de zonas verdes públicas, por F. González Bernáldez y C. Gallardo.

El paseo marítimo: elemento urbano y de defensa del litoral, por Juan Jesús Trapero.

El desarrollo espacial de Madrid y la dinámica del precio del suelo a través de los grandes ejes radiales «1940-1980», por Aurora García Ballesteros, Joaquín Bosque Sendra y Joaquín Bosque Maurel.

Oviedo, un centro histórico en transformación, por Sergio Tomé Fernández.

EDICION: Instituto Nacional de Administración Pública • DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán • REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios para la Administración Local • Adjunto a la Dirección de la revista: Joaquín Jalvo • Secretaria de Redacción: Mercedes de Lope y Luis Sanz

COMITE DE REDACCION: *Presidente*: Luciano Parejo Alfonso, Presidente del INAP
• *Vicepresidente*: Javier García-Bellido, director del CEAL • *Vocales*: Enrique Bardaji, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas, Carlos Sambricio

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 Pierra, Ramón Tamames

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

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios para la Administración Local, INAP, Santa Engracia, 7. 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 • *Diagramación*: Olegario Torralba

• *Cuidado de la edición*: Gregorio Burguño, Carlos Menor Cassy. Publicaciones INAP

• *Versión inglesa*: John Pownall

• *Producción gráfica*: Boletín Oficial del Estado, Trafalgar, 27-29. 28010 MADRID
Depósito legal: M 10422/1970 • CODEN: CITEEL • ISSN: 0210-0487. NIPO: 329-88-009-6

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.



