

## IV. BIBLIOGRAFIA



PAREJO ALFONSO, LUCIANO: *Derecho básico de la Administración local*. Ariel, Barcelona, 1988, 318 pp.

Con la legitimidad que le proporciona su temprana especialización en temas locales y haber participado activamente —en sede administrativa— en la renovación de la aún no concluida normativa local, el doctor Parejo Alfonso inicia con este volumen lo que parece destinado a ser una de las más ambiciosas obras que se están elaborando sobre el régimen local en la actualidad por nuestros tratadistas. Títulos como los señalados obligan al profesor Parejo a cumplir el compromiso, que él mismo asume en el prólogo, con el máximo rigor, para que la obra ocupe un lugar de privilegio en la doctrina *ius publicista*, lugar que, sin duda, le va a corresponder si, como es de esperar, los volúmenes posteriores alcanzan la altura del que recientemente se nos ha ofrecido.

Atento a su contenido, el libro pone a disposición del lector en el capítulo I una síntesis histórica mediante la que descubre las claves del pasado de nuestros Municipios y Provincias; claves trabajosamente alumbradas fundamentalmente desde la historiografía que el autor ha sabido conducir hábilmente con un resultado nada fácil de conseguir, aunando rigor y amenidad en la exposición.

El segundo de los cuatro capítulos del libro está dedicado a la autonomía local; en él realiza una amplia exposición sobre el contenido constitucional de la autonomía local, exposición de que se sirve

para sistematizar las más importantes cuestiones que integran este principio constitucional a la vez que ilustra unos conceptos y contenidos no siempre fáciles de precisar y, en ocasiones, comprendidos no sin dificultades: la identidad de sustancia que asemeja a la autonomía de que gozan las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, matizada únicamente por el alcance y capacidad de configuración social; su doble manifestación, es decir, la forma organizativa de autogobierno y el cúmulo de competencias precisas para gestionar los asuntos que atañen a los entes locales, asuntos que no se identifican con unos intereses supuestamente locales por propia naturaleza; la exagerada consideración de ciertos controles administrativos de los entes locales como incompatibles con la garantía del principio de autonomía, lo que supone reconducir los supuestos conflictivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por una parte, y las Corporaciones locales, por otra, siempre a instancias judiciales; todos estos temas tienen en este libro una solución difícilmente rebatible. Concluye este capítulo con el estudio de las relaciones interadministrativas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Especial complejidad ha adquirido el sistema de fuentes llamado a integrar el ordenamiento local. La ruptura del viejo Estado unitario que sucedió a la aprobación de la Constitución del 78 es, sin duda, el origen del complejo sistema de producción que ha de alumbrar la normativa reguladora del régimen local

español. Pero a esta dificultad se ha unido la necesidad de crear un ordenamiento por el Estado, siquiera transitorio, que acomode las viejas normas de Derecho local a la nueva situación creada por la aprobación de la Constitución y la Ley básica local. Este cometido ha venido a ser cumplido por el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, cuyo contenido en algunos preceptos tiene carácter básico, precisamente en los referidos a cuestiones reguladas por la Ley Básica, o bien, en otros, contiene una refundición de aspectos sectoriales, de los que hay que intuir su carácter básico o no de acuerdo con su naturaleza, como en realidad debería hacerse con relación a las normas anteriores de que los preceptos refundidos traen causa. Por último, para las Haciendas locales, la regulación a que se remite el artículo 5.E a) de la Ley básica, encuentra su expresión en el título VIII del texto refundido, según establece la disposición final séptima de esta norma legal.

Expuesta la lógica que justifica la posición del texto refundido en el sistema de fuentes del ordenamiento local, el autor hace lo propio con los Reglamentos locales, explicando sus funciones complementarias, transitorias y supletorias. La tercera parte de este III capítulo está dedicada a la legislación autonómica sobre el régimen local. El cuarto y último capítulo del volumen que comentamos analiza de forma exhaustiva el Derecho local comparado de Europa e Iberoamérica.

En suma, esta obra acomete el estudio en profundidad del renovado régimen local español, que por mandato constitucional parte impregnado del principio de autonomía. Se sitúa, pues, entre los tratados de inexcusable consulta por quienes se interesen por el Derecho público, a la vez que constituye el mejor homenaje que un universitario

puede hacer a la memoria de otro universitario ejemplar, el tristemente desaparecido Ignacio de Otto y Pardo.

Tomás QUINTANA LÓPEZ

GARCÍA BELLIDO, JALVO MÍNGUEZ y SANTOS DÍEZ: *La práctica de la reparcelación*. Instituto de Estudios de Administración Local, 1988.

Recensionar un libro dedicado a la práctica de la reparcelación, supone tanto como escudriñar hasta los últimos rincones los muy diferentes aspectos de la praxis urbanística.

Mucho más si se trata de una obra como la presente, cuyos autores llevan largos años dedicados precisamente al estudio y realización efectiva de la problemática del urbanismo, y uno de ellos, además, es autor de una tesis en cuanto al *modus operandi* a mi juicio completamente equivocada, pero que ha alcanzado un gran predicamento en múltiples realizaciones españolas.

Por otro lado, otro de los autores ya publicó en otra ocasión un densísimo trabajo sobre el aprovechamiento medio, de cuyo trabajo se notan huellas evidentes en el libro que ahora se recensiona.

En definitiva, y a propósito del aprovechamiento medio que se acaba de citar, es indudable que cualesquiera que sean las operaciones que se proceda a efectuar en el intento de lograr una perecuación de beneficios y cargas, aplicando para ello el aprovechamiento medio (instrumento de difícilísimo manejo), siempre será verdad que el tramo final de las operaciones no puede ser otra cosa que una reparcelación.

Es decir, siempre que no se trabaje sobre el suelo íntegramente en manos de un sólo propietario, lo primero que hay que hacer es convertir el plano

parcelario en plano urbanístico y para ello proceder a una reparcelación.

Como decía el derogado Reglamento de 7 de abril de 1966 «la reparcelación es un instrumento de justicia distributiva... sin enriquecimiento torticero de algunos a costa de los demás». Es pues, la reparcelación una pieza fundamental porque sin ella no se concebirían o serían gravemente perturbadores o injustos ciertos presupuestos claves del Derecho Urbanístico Español, y concretamente estos dos: El de que todo el mundo debe participar en los beneficios del plan en proporción a la superficie de que es propietario y que aporta a dicho plan; y el de que un plan del que no hubiera beneficios razonables para nadie, sería un plan ilegítimo.

En todo caso es cierto que gracias a este Instituto es verdad el dogma de que frente a un plan nuevo, o un plan que se revisa no hay derechos adquiridos, salvo el de exigir una reparcelación que permita que el nuevo plan afecte por igual (por igual proporcionalmente a la superficie), a todos los interesados.

La reparcelación es una técnica muy difícil y complicada, que requiere una rara habilidad en el manejo de la conversión de los valores que entran en juego, en cifras equivalentes, y en la ulterior conversión de estas cifras de nuevo en valores tangibles. Esta grave dificultad ha hecho que la reparcelación sea una pieza poco usada. Así lo acredita la cita de sentencias que el libro de García Bellido, Jalvo Mínguez y Santos Díez lleva a cabo, sentencias, que (aunque sin duda son todas las que existen), son menos numerosas que las que aparecerían en el estudio de cualquier otra institución urbanística.

La reparcelación es una operación *inter privatos*, aunque la Administración intervenga tuitivamente en ella, y aunque la declare forzosa y obligatoria, siempre tras el fracaso de los particulares. La

tesis publicista campea como telón de fondo a lo largo de todo el libro recensionado. Y para comprender claramente cuál de las dos tesis se aproxima más a la verdad (o bien comprobar si la verdad en definitiva participa de ambas), es preciso recordar el camino que se sigue en la práctica de la ejecución de los planes:

La Administración ha decidido planear un fragmento del territorio, o bien aceptar el planeamiento que el particular le propone. Para ello han sido aprobados sucesivamente un plan general y un plan parcial. El plan parcial ha dividido las zonas en manzanas de edificios (y en este aspecto el libro recensionado presenta ejemplos abundantísimos). Pero es preciso un paso ulterior que puede no contener el plan parcial, y este paso es el señalamiento de las dimensiones de la parcela que ha de tener cada casa. Este planteamiento es la reparcelación. Con ella acaba la acción administrativa de planeamiento.

Pues bien, es precisamente en el momento de la aprobación del plan parcial, cuando aparece la problemática de la reparcelación (véase el art. 62 del Reglamento del 66).

Parcelación y reparcelación, no obstante sus respectivos nombres, no son operaciones necesariamente sucesivas en el sentido de preceder la primera a la segunda siempre. La reparcelación, y esto es esencial, es una consecuencia del enfrentamiento del plano principal de un planeamiento parcial con el plano parcelario precedente. Y cuando al superponer uno y otro plan aparecen atribuciones de edificabilidad desproporcionadas, esta desproporción ha de ser corregida mediante la reparcelación. Pero puede muy bien suceder que la reparcelación proceda a la parcelación, incluso que se produzca la reparcelación sin parcelación previa. García Bellido, Jalvo Mínguez y Santos Díez, tienen muy

claro este aspecto del problema. Porque puede acontecer que a la vista de un plan parcial, los particulares promulgan una reparcelación, ésta se lleva a cabo y las parcelas resultantes sean de un tamaño tal que no requieran parcelaciones. Queda con ello señalado que la reparcelación es una función que llevan a cabo los particulares y (subsidiariamente la Administración), pensando en la salvaguardia de los intereses privados; su trascendencia jurídica es clarísima: Produce definitivas alteraciones en cuanto a la propiedad de los terrenos, que en virtud de aquélla pasan de unas manos a otras. Frente a ello, la parcelación es una operación técnica, realizada por razones de interés público, interés que aquí se cifra en la exigencia de un determinado tamaño para cada parcela, de la misma manera que antes se manifestaba en el Plan General en la exigencia de un determinado tamaño para cada zona; y más tarde se ha manifestado en el Plan Parcial en la exigencia de un determinado tamaño para cada manzana.

Se ha dicho con frecuencia que la reparcelación era uno de los sistemas de actuación urbanística: Tendríamos así la cooperación, la compensación, la expropiación y la reparcelación.

García Bellido, Jalvo Mínguez y Santos Díez, sin decirlo expresamente, son también de este parecer. Desde luego es indudable que la reparcelación es normalmente un complemento de la cooperación, en la reparcelación es la esencia de las actuaciones por compensación, y que la reparcelación no tiene sentido cuando se actúa por expropiación.

Los autores dan por supuestas la existencia de reparcelaciones que obedecen a muy diversos supuestos, teniendo todos de común la finalidad de justicia material que la reparcelación persigue.

Citemos a continuación algunos de estos supuestos:

En primer lugar el de la reparcelación suprapoligonal. Es indudable que cabe esta figura, como cabe también la reparcelación discontinua, cuya regulación hace años que ha sido tomada por García Bellido como apoyo legal (a mi juicio insuficiente), para aplicar su figura de transferencias de aprovechamientos urbanísticos (TAU).

En segundo lugar cabe la posibilidad de que, como consecuencia de un planeamiento, resulten terrenos de un propietario en los que no se pueden edificar. En este caso sucederá que las parcelas o fragmentos de ellas que resulten absolutamente inedificables serán cedidas a la Administración, adquiriéndose una parcela proporcional en la zona edificable; a su vez los dueños de parcelas sitas íntegramente en la zona edificable ven reducir aquéllas a costa de la cesión de su propio antiguo terreno, que va a ser ocupado por lo que edifiquen los propietarios anteriores.

En el caso de que la desproporción no se establezca en superficie sino en volúmenes, el supuesto de hecho es más amplio que el anterior.

A todo ello la Ley acude estableciendo diversos criterios y soluciones, tal como vamos a ver:

Una solución puede ser la atribución de terreno.

Otra solución puede ser la atribución de volumen.

Y una última solución radica en el establecimiento de una copropiedad. La copropiedad es siempre una solución incómoda, por lo que la Ley arbitra medios para salir rápidamente de ella.

El problema del modo de proceder en la reparcelación, es prácticamente el meollo del enjundioso libro de García Bellido, Jalvo Mínguez y Santos Díez.

¿Quién determina la unidad reparcelable? Para contestar a ello es preciso recurrir previamente a las nociones de

«finca inferior a la unidad mínima» y «fincas excluidas de la reparcelación».

El expediente de reparcelación puede ser incoado por los Ayuntamientos u otros órganos urbanísticos que actúen por subrogación y siempre que la iniciativa particular no haya prosperado.

El expediente es resuelto inicial y definitivamente por los Ayuntamientos, salvo en el caso de actuación por subrogación, de otros órganos urbanísticos. A éstos solamente en un caso les corresponde la resolución de la reparcelación como actuantes en la esfera de cometidos que primariamente les está encomendada; en el supuesto de que en la reparcelación entren bienes de propiedad municipal, en cuyo caso el Reglamento ha estimado que no era procedente que concurrieran simultáneamente en los Ayuntamientos la condición de juez y la condición de parte (solución esta alterada por el Decreto-ley Perales).

En realidad, son dos los caminos previstos en el Reglamento para la iniciación de un expediente reparcelario: El de la declaración de zona en estado de reparcelación y el de la simple aprobación de un proyecto de reparcelación. La redacción de los preceptos es aquí muy confusa, pero puede establecerse que, en la declaración en estado de reparcelación, la iniciativa corresponde a la Administración, mientras que en la aprobación de un proyecto de reparcelación la iniciativa corresponde a los particulares.

Examinemos el primer supuesto. La iniciación del expediente mediante el acuerdo de declaración de una zona «en estado de reparcelación» puede hacerse, como hemos visto, en un plazo comprendido entre la aprobación inicial de un plan parcial (de un plan parcial que afecte a la zona, naturalmente), y un mes después de la aprobación definitiva de

éste. Este acuerdo se somete a una información pública por plazo de un mes, información regulada de un modo notablemente generoso (además de los medios oficiales de difusión se utilizarán los de la prensa). En el anuncio se requerirá a los interesados, sean o no propietarios, para que presenten un proyecto de reparcelación en plazo no inferior a tres meses. Se les advertirá que si en el plazo previsto no presentan el proyecto, éste se redactará de oficio.

La iniciativa pública, pues, acaba aquí. Si en este momento los interesados presentan un proyecto, en lo sucesivo, las vicisitudes del expediente serán las vicisitudes del proyecto. Si el proyecto no se presenta o es rechazado por la Administración dos veces, entonces puede continuar actuando el Ayuntamiento o el órgano urbanístico que en su lugar se subroga, los cuales deberán tener concluido su propio proyecto de reparcelación en el plazo de seis meses. Esta es nuestra interpretación al Reglamento, en el que hemos de hacer notar que se exige, para dar paso a la Administración, que el proyecto presentado por los particulares sea rechazado, vuelto a rechazar; entendemos también que si después de rechazado un primer proyecto, transcurren tres meses sin presentar el segundo, puede también la Administración actuar.

Frente a ello tenemos la posibilidad de la iniciativa particular, aspecto éste que el libro de García Bellido, Jalvo Mínguez y Santos Díez, se ocupa en menor medida.

En conclusión, nos encontramos no ante una obra definitiva, sino ante «la» obra definitiva sobre la reparcelación en el Derecho español.

José Luis GONZÁLEZ BERENGUER

*Fonction Publique et descentralisation. Recrutement et formation.* Contributions reunies par Gerard Marcou. Presses Universitaires de Lille, 1987, 333 páginas.

En el prefacio de este libro, se empieza afirmando que «la función pública, y especialmente la de las colectividades territoriales, conoce profundas transformaciones». Afirmación que es acertada puesto que, hoy, la llamada Función Pública Local atraviesa en diversos países por una fase de remodelación y renovación que es bien demostrable en el caso de Francia y España.

Dentro de la problemática que, como se acaba de decir, caracteriza hoy al funcionariado local en Europa, sobresale el tema del reclutamiento y de la formación como uno de los más sometidos a debate y de los más susceptibles de juicios encontrados y contradictorios. Por eso, en el prefacio antes mencionado se lee que «una evolución de las condiciones de reclutamiento y la importancia adquirida por los problemas de formación juegan un papel decisivo en la afirmación de una nueva identidad y la puesta en marcha de nuevas estructuras».

Sin embargo, el reclutamiento y la formación de los servidores locales deben ser abordados desde coordenadas adecuadas y correctas. Aceptada la importancia del tema, no puede ignorarse que su planteamiento se relaciona con el grado de descentralización, o entre nosotros de autonomía, de que gocen las colectividades territoriales o locales; de tal manera que a medida que se incrementa el grado de autonomía o, si se quiere, de autoadministración, las citadas colectividades aumentan su ámbito de atribuciones en el área de la selección de su propio personal. Pero, por otro lado, no hay que desconocer que, en las corrientes actuales, se tiende también a una aproximación y acerca-

miento de los estatutos del personal estatal y personal local, para que, por encima de lógicas peculiaridades, existan identidades y similitudes que beneficien especialmente a los servidores locales.

Con las ideas acabadas de exponer quiere decirse que, en definitiva, tarde o temprano, surge la inevitable contradicción de potenciar la capacidad de gestión de las colectividades territoriales en materia de personal y, al tiempo, de establecer un estatuto nacional en favor de dicho personal con lo que, de alguna manera, dicha capacidad de gestión queda amortiguada, reducida, cuando no anulada. Por eso, Jean-Claude escribe en el libro que «la reivindicación de un estatuto nacional para el personal comunal ha puesto fin progresivamente al poder absoluto de libre reclutamiento de los alcaldes».

En la obra que comentamos no se hace un análisis sistemático y preconcebido de los problemas que se han insinuado en los párrafos precedentes. Se trata, más bien, de contribuciones de diversa procedencia y calidad presentadas a un coloquio que se celebró en Villeneuve d'Ascq, en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad de Lille II, y en el Instituto de Administración Regional de Lille, los días 11 y 12 de diciembre de 1986. La organización corrió a cargo de la Sección Norte-Pas de Calais del Instituto Francés de Ciencias Administrativas, con el Centro de Investigaciones Administrativas, Políticas y Sociales, el Instituto Regional de Administración de Lille, el Instituto de Preparación para la Administración General de la Universidad de Lille II y la Escuela Nacional de Aplicación de Cuadros Territoriales de Angers. Y las diversas sesiones del coloquio estuvieron presididas por Jean Raynaud, Procurador General del Tribunal de Cuentas y antiguo Presidente de la



Cámara Regional de Cuentas del Norte-Pas de Calais, Anicet Le Pors, Consejero de Estado, Bernard Chenot, Presidente del Instituto Francés de Ciencias Administrativas y Jean-Paul Costa, Secretario General del Instituto Francés de Ciencias Administrativas.

El cuadro de intervenciones demuestra la variedad de enfoques (jurídico, sociológico, económico, político, histórico) a cargo de profesores y funcionarios especialistas en la materia. La primera parte, bajo el título *Profesionalización, autonomía local y reclutamiento*, agrupa los siguientes trabajos: «Libre administración y libre reclutamiento» (Capítulo I), por Jean-Claude Nemery; «El personal comunal del Primer Imperio a la Segunda Guerra mundial: del empirismo al estatuto» (Capítulo II), por Catherine Lecomte; «Los servicios de urbanismo de las ciudades en Francia entre las dos guerras» (Capítulo III), por Jean-Pierre Gaudin; «Los cambios en la función comunal» (Capítulo IV), por Dominique Lorrain; «La idiosincrasia urbana» (Capítulo V), por Gabriel Dupuy, Bernard Barraque y Jean-Marc Offner; «Los oficios de la cultura y las colectividades locales» (Capítulo VI), por Guy Saez; «¿Hacia un oficio de animador en la función pública comunal?» (Capítulo VII), por Martine Cliquennois; «Sobre algunos determinantes de la "vocación" de funcionario» (Capítulo VIII), por Daniel Gaxie; «Perfiles profesionales, reclutamiento y jerarquización de la función pública territorial en Picardía» (Capítulo IX), por Claire Darras-Genard; «Las escuelas de aplicación: saber e identidad. Algunos elementos de reflexión» (Capítulo X), por Marie-Luce Pavia, y «Los funcionarios locales en Gran Bretaña: amenazas sobre la autonomía local y sobre el derecho convencional» (Capítulo XI), por Jean-Philippe Bras. La segunda parte, denominada *Formación y estructuras administrativas en las Fun-*

*ciones Públicas del Estado y de las colectividades territoriales*, tiene el contenido siguiente: «Sistema de formación y modo de reclutamiento en la función pública del Estado y en la función pública territorial» (Capítulo I), por Raymond Muzellec; «Las instituciones universitarias en la preparación para las carreras administrativas y la formación continua de los funcionarios» (Capítulo II), por Gerard Marcou; «La formación para las nuevas técnicas de información en las administraciones del Estado y de las colectividades locales» (Capítulo III), por Marie-Therese Michel-Dansac; «La formación profesional en la función pública del Estado» (Capítulo IV), por Alain Teissier; «La cooperación entre los ministerios y las universidades en la formación de los funcionarios» (Capítulo V), por Xavier Vandendriessche; «El ejemplo de la cooperación entre el Ministerio de PTT (Instituto Nacional de Gestión) y las universidades» (Capítulo VI), por Jean-Jacques Israel; «La repartición geográfica de los agentes del Estado en 1982» (Capítulo VII), por Jean Lemattre; «Subadministración y política de formación» (Capítulo VIII), por Philippe Georges y Pierre Lecocq; «El debate sobre el estatuto y la formación de los colectivos locales en las reformas recientes» (Capítulo IX), por Olivier Schrameck; «Las políticas municipales en materia de plan de formación» (Capítulo X), por Bernard Pouyet; y «Formación y gestión de los recursos humanos en la ciudad de Grenoble» (Capítulo XI), por Jacques Guigüe. Y el anexo final reproduce, de manera extractada, el alcance de los debates con las intervenciones de Louis Fougere, Le Dun, Anicet Le Pors, Dominique Lorrain y Bernard Toulemonde.

Todas las intervenciones habidas en los coloquios apuntan en la dirección de la necesidad de mejorar la formación del personal local, de adaptar su capacitación y perfeccionamiento a las nuevas

técnicas, de completar su adiestramiento para dar respuesta a los retos futuros de la vida local y de reducir la distancia, en la actualidad muy amplia, que en estas cuestiones lleva el funcionariado estatal sobre el local. Y, como se dice en la introducción del libro, la puesta al día del sistema de formación en el ámbito local «es un desafío que no se limita a la mejora de la eficacia que se espera de una mejor formación de los funcionarios», ya que, además, «expresa opciones en lo que concierne a la concepción y las estructuras de la función pública, si bien dichas opciones no han sido explicitadas».

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

GARCÍA MARÍN, José María: *La reconstrucción de la Administración territorial y local*. Alcalá de Henares, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, 125 pp. («Carlos III y la Ilustración, 4»), ISBN: 84-7351-218-9. NIPO: 329-87-013-0.

La afirmación de que muchas de las reformas del siglo XVIII afectaron más a las formas que al contenido, enmarcan los propósitos del autor de adentrarse en el estudio de la Administración ilustrada.

Apoya los planteamientos de la obra en las consecuencias de la aplicación de los decretos de Nueva Planta en Aragón y Cataluña, y las repercusiones que, por extensión, tuvieron en Castilla y en las Indias, dejando aparte, como regímenes peculiares los de Vascongadas y Navarra.

Tras una visión panorámica sobre los siglos XVI y XVII en la constatación de los «Virreinos» aragoneses y los «Corregimientos» castellanos, o en la visión de las demarcaciones, partidos, merindades, hermandades, cuadrillas y valles,

justifica la reforma borbónica por la necesidad de homogeneización territorial y de funciones.

Explica, que con Felipe V, los Virreinos del reino de Aragón son organizados como Provincias y Capitanías Generales, como en el resto del país, con la peculiaridad de la estrecha colaboración entre la Capitanía General y la Audiencia de cada demarcación, lo que se acentúa en Cataluña reforzando el carácter de elemento de apoyo del centralismo del Capitán General. Profundiza extensamente en este tema y en el de las Audiencias, y, en menor medida, analiza la extensión de las reformas a Castilla, donde la Chancillería de Valladolid ve mermadas sus funciones y jurisdicción por los sucesos de Aragón y por la creación de la Audiencia de Asturias, y acaba cambiando de forma notable desde Carlos III, con la adaptación a las creadas en Aragón tras los mencionados Decretos de Nueva Planta. Pese a todo, nos aclara el autor, que la principal reforma de esta Chancillería tuvo lugar a fines del año 1800, cuando desaparece el cargo de presidente civil de ésta, y se atribuye tal presidencia al Capitán General.

La institución castellana del Corregimiento se traslada, como hemos dicho, a Aragón desde 1711, donde representa, como se ha reflejado anteriormente para Cataluña, un activo papel de control central.

Pasa ahora el autor a hablarnos de la nueva figura funcional que la actividad reformista de Felipe V introduce como agente de centralización en toda España: el Intendente. De origen francés, y de competencias iniciales esencialmente militares, desde 1718 se ve investido de funciones más amplias: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra, absorbiendo actividades de los Corregidores. Esta nueva institución atraviesa diversas etapas de

supresión y reinstauración, hasta que Carlos III, en 1766, separa definitivamente Intendencias y Corregimientos.

Como es lógico, la estructura y reformas se reflejan en la Administración indiana, y, sobre todo, las diversas teorías interpretativas de sus consecuencias, el autor apoya a García Gallo cuando dice que: «Las Indias españolas en el siglo XVI no se dividen en dos Virreinos, éstos en Audiencias y éstas en Gobernaciones o Capitanías Generales. En lo tocante al Gobierno se dividen en provincias regidas por Gobernadores. En lo que se refiere a lo judicial, en Audiencias o distritos de éstas. En lo militar, en su caso, en Capitanías Generales. Unas divisiones y otras son completamente diferentes y nada tienen que ver entre sí.» A esto se superponen, más tarde, los Virreinos, con claro matiz político. Menos claro considera que está el perfil institucional de las funciones concretas de los «Corregidores» y «Alcaldes Mayores», aunque en España éstas estuvieran bien definidas.

Acaba el primer capítulo, que ocupa los dos tercios del libro, con el estudio de los Intendentes de Indias, que, según el autor, aparecen allá por la necesidad de mejorar la administración de la Hacienda Real y eliminar los abusos de los Alcaldes Mayores en sus cargos.

Un segundo y último capítulo, de mucha menor extensión como se infiere de lo dicho, lo dedica al análisis de la Administración local, que adolecía, a principios del XVIII de una gran falta de homogeneidad en el régimen local, y en la que hace la misma observación sobre lo ocurrido en Aragón y Cataluña tras los Decretos de Nueva Planta y las repercusiones de las alteraciones locales de estos reinos en los municipios castellanos.

Es así como la culminación del absolutismo borbónico conducirá a la uniformi-

dad jurídica y la centralización política y administrativa soñada por los Austrias.

· Alfredo VILCHES

LASSERE BRUNO; LENOIR Nöelle, y STIRN Bernard: *La Transparence administrative*. Presses Universitaires de France, París, 1987, 236 pp.

Los problemas de la democracia administrativa, en la actualidad, pasan por la comunicación creciente entre la Administración y los ciudadanos. Por ello, los Estados se esmeran y esfuerzan en arbitrar fórmulas de todo tipo (organizativas, legales, funcionariales, etc.) que contribuyan a derribar los muros que, todavía, separan los órganos administrativos y políticos del hombre de la calle al que cuesta cada día más comprender, y justificar, el secretismo que rodea muchas decisiones y actuaciones públicas.

Como dice Guy Braibant en el prefacio del libro, «en la segunda mitad del siglo XX se ha iniciado un movimiento hacia la transparencia» y Francia, en otra hora «bastión del secreto», no podía quedar al margen de estas corrientes renovadoras que están cambiando la situación hasta el extremo de que es posible hablar, hoy, tanto del «fin del secreto» como del «derecho a la información».

El libro, del que son autores tres personalidades que conocen, por su experiencia profesional, el tema que abordan en sus páginas, aspira a ser un balance de la trayectoria seguida por Francia, desde hace aproximadamente diez años, con la aprobación de tres Leyes tan importantes como la de 6 de enero de 1978 sobre la informática, los ficheros y las libertades, de 17 de julio del mismo año, sobre la libertad de acceso a los documentos administrativos, y de 11 de

julio de 1979 sobre la motivación de los actos administrativos. Las tres, dicen los autores en la introducción, «han conducido a cada uno de nosotros a constataciones y reflexiones que nos ha parecido interesante reunir» en la presente obra.

El libro, en su primera parte, describe lo que denomina «La larga marcha hacia la transparencia», partiendo de la existencia del secreto como tradición consagrada, y consolidada en Francia y de los primeros pasos o vías abiertas hacia la meta de la transparencia a través, por ejemplo, de la publicación y notificación de los actos administrativos, los derechos de defensa concedidos a personas o individuos a sancionar o castigar por la Administración, las encuestas públicas, los informes públicos elaborados por autoridades u organismos o instituciones para dar a conocer sus actividades o gestiones, los medios de investigación utilizados por el Parlamento, la comunicación gubernamental para relacionarse con los ciudadanos y, por último, la figura del mediador. La segunda parte aparece dedicada a explicar los avances más recientes, como son las tres Leyes citadas, respecto de las cuales los autores exponen primero su génesis para, a continuación, detenerse en el análisis y alcance de los nuevos derechos surgidos al amparo de las mismas, así como de los mecanismos arbitrados para su implantación y de los recursos y sanciones para su protección. Y la tercera parte aspira a hacer un balance de la situación y diseñar las perspectivas de futuro a la vista de los pasos ya dados y de los que, todavía, quedan por dar hasta llegar a unas metas satisfactorias para todos, en las que incluso han de estar implicadas las organizaciones internacionales.

Al final, los autores proponen unas conclusiones en las que resaltan, de un lado, los logros ya alcanzados, y, de

otro, las insuficiencias y resistencias que se siguen observando. Y, en breves frases, sintetizan sus apreciaciones cuando afirman que estamos ante un movimiento «de envergadura» y que no está «más que en sus comienzos». Lo mismo para funcionarios que para ciudadanos, la transparencia se ha transformado en «una exigencia», «un estado de espíritu» y «una esperanza». Pese al optimismo de que los autores hacen gala en su libro, y que Guy Braibant matiza en el prefacio, son conscientes de que «optimismo no significa, sin embargo, irrealismo» ya que las reformas introducidas en los últimos años «no han cambiado todavía fundamentalmente el comportamiento de los servicios públicos frente a los usuarios».

La obra se completa con la enumeración de los textos internacionales, constitucionales, legislativos y reglamentarios manejados por los autores, debidamente sistematizados por materias, y con una referencia bibliográfica de obras, artículos, informes y estudios, y cursos que versan sobre el tema objeto del libro que ha sido noticiado.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis: *Cursos de Derecho administrativo II*, Flavián, Madrid, 1988, 328 pp.

Cumpliendo un ambicioso plan, el doctor De la Morena y de la Morena ha sacado a la luz el segundo volumen de su Curso de Derecho administrativo, en el que, en nueve lecciones, estudia los actos y contratos administrativos.

La abundante literatura existente sobre estos clásicos temas se enriquece ahora con este nuevo libro, del que muy brevemente damos noticia; libro que, fiel continuador de la línea expositiva impuesta por el autor al volumen inicial,

está marcado por la misma vocación que el primero: las aulas. No es difícil advertir su utilidad para ciertos colectivos de personas interesadas por el Derecho administrativo, justamente aquéllos en los que el autor ha pensado al aceptar el importante compromiso que supone pretender cumplir una tarea tan magna como la que se ha propuesto.

El contenido de los dos últimos volúmenes de que disponemos, y en particular el que ahora nos ocupa, en nada desmerecen el esfuerzo realizado por De la Morena; como en casi todo hay cosas discutibles y susceptibles de mejora. No voy a ser yo, sin embargo, quien recoja el guante que valiente y honestamente lanza el autor en su prólogo sugiriendo críticas a la obra; plumas más audaces lo harán a la vista de este segundo volumen, como ocurrió cuando apareció el primero.

Permitaseme, no obstante, hacerme eco de las «expansiones y desahogos», que, seguramente con razón, realiza el profesor De la Morena. Quien escribe estas líneas, también profesor de Derecho administrativo, reconoce no haber meditado sobre las consideraciones que realiza el autor como «logros» que la publicación del «Curso» le han deparado; con todo, quizá la relativa cercanía a las aulas como discente hace que tales consideraciones se me antojen poco oportunas para ser realizadas en el prólogo a un Curso de Derecho administrativo. En absoluto pretendo combatir lo razonable de los argumentos, ni menos la legitimidad de quien los esgrime, lo que parece poco apropiado, sin embargo, es el lugar elegido para hacerlo.

En cualquier caso, ni en mi criterio, y me supongo que en el de nadie, esta circunstancia empequeñece las pretensiones y logros de esta gran obra jurídica.

Tomás QUINTANA LÓPEZ

MARTÍNEZ BARGUENO, Manuel: *Teoría y práctica de la información administrativa al ciudadano*. Alcalá de Henares, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, 238 pp. («Nueva Investigación, 5»). ISBN: 84-7351-203-0. NIPO: 008-86-017-3.

Manuel Martínez Bargueno, profesor de Procedimiento Administrativo y Relaciones con los Ciudadanos en el Instituto Nacional de Administración, define en esta obra su postura sobre el conflicto entre ciudadanos y Administración existente en todos los países, sea cual sea su grado de desarrollo, dejando bien sentado que el futuro pasa necesariamente por un aumento de la eficacia y rentabilidad en la Administración, y por una mayor y más efectiva información al ciudadano como forma de hacerle partícipe en su desarrollo.

Comienza con el estudio de los modelos de organización de la Administración pública, en relación con su medio exterior, pero considerando que sólo son medios de trabajo y que no explican suficientemente la realidad, para, en los capítulos dos y tres, estudiar el conjunto de medidas que varios países aplican para mejorar la relación Administración-ciudadano, centrándose, en el tercero, en la situación española, viendo en ella características semejantes en las de los demás países, matizadas por un peculiar sistema de distribución del poder político entre Estado y Comunidades Autónomas, y de los poderes administrativos entre éstos y las entidades locales.

Hace hincapié posteriormente en algunos puntos ya expuestos, sobre todo en la llamada «desburocratización» como elemento corrector de los vicios que pueden hacer olvidar la verdadera finalidad de la acción administrativa.

Los capítulos relativos al estudio concreto de la función de información administrativa comienzan con el dedicado a

resaltar la importancia del lenguaje administrativo, para continuar en los demás con la descripción de la figura de un ciudadano cada vez más interesado en recibir todo tipo de informaciones que le hagan conocer el desarrollo de lo que cada vez considera más suya: La actividad administrativa. En opinión del autor, ahora se está saliendo de una semiparalización en ese aspecto, de lo que considera síntoma «las numerosas guías administrativas aparecidas durante los años 1984/1985», aunque piensa que queda mucho camino por andar, lo que se deberá hacer utilizando como instrumento el mejoramiento de la «tecnología informativa» y la mejora de la «cultura administrativa» del ciudadano.

El último capítulo lo dedica a comentar las recomendaciones internacionales en la materia, comparando algunas de las realizadas en otros países, como Francia, y pensando que no se puede olvidar el irreversible cambio estructural administrativo que nuestra entrada en la CEE representa.

Alfredo VILCHES

*Servicio militar.* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 1987, 420 pp., 16.<sup>a</sup> edición.

La no siempre bien conocida legislación sobre el servicio militar justifica la publicación de esta obra, concebida y realizada dentro de la línea práctica que caracteriza a la editorial autora de la misma.

Como se indica en el prólogo, en este volumen «se han mantenido los criterios prácticos que presidieron la redacción del texto de 1972»; lo que supone una envidiable trayectoria de continuidad, que ahora culmina en la 16.<sup>a</sup> edición encargada de actualizar y poner al día su contenido. Y, asimismo, en dicho pró-

logo, se recuerda que se trata de un libro esencialmente práctico que se dirige «a quienes en el campo civil o militar tienen que intervenir en el amplio proceso que supone el servicio militar».

La normativa básica en la materia se contiene, arrancando del texto constitucional, en la Ley 19/1984, de 8 de junio, del Servicio Militar, y en su Reglamento, aprobado mediante Real Decreto 611/1986, de 21 de marzo, aparte de otras normas que, de forma más o menos directa, inciden sobre el tema, como pueden ser el Código de Justicia Militar, las Reales Ordenanzas de 1978, la Ley Orgánica de 1 de julio de 1980, etc. Como se aprecia fácilmente, se trata de normas de reciente promulgación y que, por lo mismo, requieren una mayor difusión para facilitar su más pronto conocimiento y su más fácil aplicación.

El libro tiene, inicialmente, una introducción breve en la que se hacen algunas consideraciones en torno a la Administración Militar y las Fuerzas Armadas, funciones a desempeñar por éstas, su organización y caracteres de la nueva regulación del servicio militar.

A continuación, bajo el rótulo genérico *Comentarios a los textos normativos*, se cobijan las diversas partes en las que se estructura el libro. La primera, denominada «Normas transitorias, generales y órganos competentes», consta de tres títulos que se refieren, respectivamente, al problema de las disposiciones transitorias para facilitar la aplicación de la nueva normativa, a las normas de tipo general sobre el servicio militar y a los órganos competentes que intervienen en el procedimiento relativo al mismo. La segunda parte, sobre «El reclutamiento», distingue esencialmente entre el reclutamiento para el servicio militar obligatorio (título I), con detallada descripción de las diferentes etapas o fases que lo integran (alistamiento, clasi-

ficación provisional, clasificación definitiva, exclusiones, exenciones, prófugos, prórrogas, etc.), y reclutamiento del voluntariado, y para la formación de cuadros de mando y especialistas de las escalas de complemento y reserva naval (título II), con una especial atención a los supuestos de voluntariado normal y especial. La tercera parte, que estudia «El cumplimiento del servicio militar: Situaciones», aborda en los correspondientes títulos la distribución del contingente (tít. I), las diversas situaciones con referencia expresa al tema de la prestación social sustitutoria (tít. II), y la salida y residencia fuera del territorio nacional (tít. III). La cuarta parte, al igual que las siguientes, con una extensión más reducida que las anteriores, se dedica a la explicación de la «Documentación militar», plasmada principalmente en la cartilla del servicio militar. La quinta parte expone el «Cuadro médico de exclusiones», con indicación de las notas que diferencian al cuadro anterior de exclusión respecto al actualmente vigente. La parte sexta desarrolla las «Infracciones administrativas» en sus diversos aspectos o manifestaciones (órganos competentes, procedimiento, recursos, etc.) Y la parte séptima y última presenta unos resúmenes de plazos y fechas sobre las operaciones que componen el alistamiento.

Como culminación del volumen noticiado, se inserta un apéndice normativo en el que se reproducen, en su integridad, las leyes y demás disposiciones que regulan el servicio militar, encabezados por los artículos de la Constitución de 1978, que, de alguna manera, guardan relación con el tema expuesto. En total, se transcriben en dicho apéndice cinco leyes orgánicas, tres leyes ordinarias, dos Reales Decretos y una Orden ministerial, completándose así el marco jurídico-legal en que se mueve el servicio militar en lo que concierne tanto a su

estructura orgánica como al procedimiento a seguir por los órganos con competencia para ello.

Sólo queda subrayar que el libro, dada la actividad de la editorial que lo ha confeccionado y lanzado al mercado, presta una atención muy singular a cuanto se relaciona con los Ayuntamientos. Sabido es que estos Entes locales tienen una actuación muy determinante en este procedimiento, hasta el extremo de que el Reglamento de 1986 los considera como órganos de reclutamiento, al tiempo que les atribuye específicamente una serie de competencias que, en el libro, son expuestas y presentadas detalladamente en los correspondientes epígrafes, capítulos y títulos.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

CASTELL ARTECHE, José Manuel: *Proceso de construcción y desarrollo de la Función Pública Autonómica*. Alcalá de Henares, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, 263 pp. («Nueva Investigación, 6»), ISBN: 84-7351-212-X, NIPO: 329-87-010-4.

El autor se plantea el proceso de reforma de la Función Pública como una triple necesidad: La de adaptar la Administración a los cambios producidos en el sistema político español, la de incidir expresamente en la reforma de la Función Pública, y la de avanzar de forma coherente, solucionando los problemas creados por las mutuas reservas entre Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas a causa de las indefiniciones en los límites de la contratación de personal aducida por las segundas, frente a la acusación de clientelismo político en el mismo tema echada en cara por la primera.

Partiendo del análisis de los primeros pasos de la construcción de la Función Pública Autónoma, contempla en todos sus aspectos las primeras situaciones de transferencia de funcionarios. Tras la inflexión del proceso ocasionada por la LOAPA, nos lleva hasta el relanzamiento que atribuye a la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y entra a fondo en las implicaciones que el proceso tiene en la Administración Local, para acabar con el estudio de los problemas de la Función Pública Autónoma.

En términos generales, concluye que la no promulgación del Estatuto General de la Función Pública hizo que el desarrollo de la Función Pública Autónoma fuese iniciado por las propias Autonomías, entre las que destacan claramente la vasca y la catalana, con avances experimentales en los que se daba por sentada la posibilidad de retroceso por parte del Estado, sobre todo en la política de contrataciones autonómicas, que, como hemos dicho anteriormente, ocasiona problemas por sus, a veces, peculiares formas de integración en la Función Pública.

Esto, y el no conseguir que el personal acompañe al servicio transferido, ha ocasionado duplicidades, personal ocioso, y una alta inseguridad y mudabilidad en la legislación, cuyas interpretaciones han dado excesivo protagonismo al Tribunal Constitucional. Las numerosas medidas de rectificación han ligado la transferencia con la tan deseada reforma de la Administración Pública del Estado, indicándose la exigencia de que el proceso afecte a la estructura y servicios centrales.

Pese al carácter de «parche» de la Ley para la Reforma de la Administración Pública, considera que, a pesar de su provisionalidad, supuso un auténtico giro en la materia frente a la LOAPA, por sus mismos principios básicos, por las

posibilidades legislativas concedidas a las Comunidades Autónomas, por la posibilidad de resolución del problema de los contratados administrativos y por la determinación del puesto de trabajo como elemento básico de la estructuración de la Función Pública frente al corporativismo.

Destaca también como fundamental en la LRAP la posibilidad que establece de un avance posterior, sin obstáculos insalvables, como lo demuestra la profusa normativa de muchas Comunidades Autónomas respecto a su Función Pública.

No obstante, acaba, cuestión pendiente es aún la instauración de su régimen de cooficialidad lingüística en la Administración pública, que espera materializaciones, sobre todo a partir de la importante declaración del Tribunal Constitucional en su sentencia de 26 de junio de 1986, así como la confección del Estatuto General de la Función Pública, cuestiones ambas que el autor considera vitales para el futuro.

Alfredo VILCHES

ROCA ROCA, Eduardo: *Las ideas de Administración de Javier de Burgos*, Alcalá de Henares, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, 170 pp. («Carlos III y la Ilustración, 3»), ISBN: 84-7351-219-7, NIPO: 329-87-006-5.

La obra que nos ocupa se estructura en dos bloques bien diferenciados. El primero, un estudio biográfico-crítico sobre Javier de Burgos, en el que el autor no pretende «... la realización de un estudio crítico o sistemático de la obra de Burgos referida al momento de su publicación en 1841, sino facilitar a los futuros investigadores sobre esta materia una fuente bibliográfica, a la que



se tiene un dificultoso acceso en los momentos actuales». El segundo bloque comprende la obra de Javier de Burgos, primer maestro del Derecho administrativo en palabras de Alejandro Nieto, citado por el autor, publicada en los artículos periodísticos granadinos de 1840 y 1841.

Comienza la primera parte con una exposición de opiniones sobre la prioridad del magisterio administrativo, encajando en este contexto la «Idea de Administración» y algunos trabajos preliminares a este, de Javier de Burgos, como una primera fase de su obra protoadministrativa, que se completa con las conferencias dictadas en el Liceo de Granada y reproducidas en el periódico «La Alhambra», órgano expresivo de aquél, entre diciembre de 1840 y marzo de 1841.

Considera la llegada a Granada de Javier de Burgos, y sus colaboraciones periodísticas, como el perfecto enlace entre una situación propicia creada, previamente, desde las mismas páginas del rotativo por figuras como Ortiz de Zúñiga, José María Cambroner, Alvarez de Sotomayor y, sobre todo, Joaquín María Márquez, con una situación literaria posterior a Burgos a cargo del mismo Ortiz de Zúñiga y de Nicolás de Paso y Delgado, constituyendo, en conjunto, un todo al que debe el Derecho administrativo, sino su nacimiento, sí su primera infancia.

Tras una breve crítica a la obra total de Burgos, comienza la segunda parte del volumen, dedicada, como dijimos, al texto de los artículos de «La Alhambra», con un prólogo del mismo Javier de Burgos que da paso a su estudio sobre los agentes administrativos, entre los que incluye al Ministro de la Gobernación (como Presidente de la Administración), y a los Subdelegados de Fomento (luego Gobernadores Civiles).

Posteriormente, pasa a considerar las figuras de los Administradores de Distrito y Subprefectos (Subdelegados como él prefiere llamarlos), tras los que se dedica a los Prefectos.

Después de las personas se refiere a las instituciones donde, Ayuntamientos primero y Diputaciones posteriormente, cierran las palabras de Javier de Burgos y la obra de Eduardo Roca.

Alfredo VILCHES

VARIOS: *La comarca y la administración territorial*. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de las excelentísimas Diputaciones de Almería, Granada, Jaén y Málaga. Delegación del Instituto de Estudios de Administración Local de Granada, Granada, 1986, 137 pp.

Entre los días 13 y 14 de diciembre de 1985 se celebraron una jornadas de estudios en Granada, sobre la comarca y la Administración territorial, y en las que se pronunciaron las conferencias cuyos textos se agrupan en el presente libro editado por la Delegación del ya extinguido Instituto de Estudios de Administración Local en la capital granadina.

Todos los trabajos contenidos en la presente obra enfocan la comarca desde diferentes ángulos, con el fin de alcanzar de la misma una contemplación plural, objetiva y globalizada. No en balde, en la actualidad, asistimos a una revitalización de la comarca, como nueva demarcación territorial, sobre todo en aquellas Comunidades Autónomas que tratan de enlazar las divisiones territoriales con su mejor tradición histórica, o que consideran que la comarca es un escalón territorial cuya finalidad puede resultar eficaz para una mejor prestación de los servicios públicos.

La primera conferencia, de Angel Cifuentes Calzado, abogado y secretario general de la Diputación de Jaén, trata de los «Antecedentes de la comarca: La comarca como entidad territorial». Para el autor, como síntesis de sus investigaciones y como resumen de su aportación en esta oportunidad, es claro que «la comarca es un hecho constante y natural en nuestro Derecho histórico y su permanencia llega hasta nosotros, pese al régimen constitucional uniformista que le negó existencia legal, interrumpiendo su evolución natural durante siglo y medio». En su línea argumental, Cifuentes Calzado parte de tres afirmaciones que considera básicas y ciertas: 1.<sup>a</sup> En nuestro antiguo régimen, la estructura territorial en cuanto «cristalización de nuestro Derecho histórico local» fue ante todo y claramente comarcal. 2.<sup>a</sup> El uniformismo implantado por la Constitución de 1812 vino a quebrar la evolución natural de dicha estructuración territorial. 3.<sup>a</sup> El fracaso de la política uniformista hizo resucitar, siglo y medio después, de nuevo la comarca, tal como lo hace la Constitución del 78. En definitiva, para este autor, con relación a la comarca «la historia nos demuestra su existencia, su preexistencia, su subsistencia y su permanencia», de tal modo que «su futuro está en su pasado».

A continuación, como segundo texto, aparece la conferencia en torno a «La Comarca», del profesor Entrena Cuesta, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Barcelona. Mientras que la aportación de Cifuentes Calzado es de carácter más bien histórico, la de Entrena Cuesta tiene un marcado sentido jurídico-legal. Para ello, en primer término se sitúa en el marco constitucional distinguiendo entre los entes integrantes de la Administración local que tiene carácter obligatorio y los que son de naturaleza dispositiva; y refiriéndose,

además, con especial agudeza, al tema polémico de la provincia, a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional especialmente en su sentencia de 28 de junio de 1981 y a la determinación del legislador competente para proceder a la regulación de esta materia. En segundo lugar, Entrena Cuesta analiza cómo los diferentes Estatutos de Autonomía se enfrentan al tema de la comarca, diferenciando entre la posición de las Comunidades de régimen especial y las de régimen normal o común. Y, en tercer lugar, expone la regulación de la comarca que se contiene en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, explicando diferentes aspectos relativos a aquélla como son su naturaleza, formas o vías de creación, capacidad y competencia, organización y conclusiones. Para este autor, «de cuanto hemos expuesto se deduce que los redactores de la Ley de bases de régimen local han querido establecer, inteligentemente, un sistema flexible de configuración de la comarca, que permita modelarla con arreglo a las tradiciones y preocupaciones de cada Comunidad Autónoma»; añadiendo que, si bien en la normativa vigente «tal vez se haya pecado por exceso y por defecto», la realidad es que aquélla «sienta las premisas para que se consiga una comarcalización de nuestra Administración Local, que parece aconsejable en términos generales a la vista de las actuales demandas de prestación de servicios en gran escala y de las modernas tendencias, en definitiva, sociológicas y administrativas».

La tercera conferencia sobre «La comarca y prestación de servicios públicos» tiene como autor a Ramón Martín Mateo, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alicante quien, de manera muy resumida, hace varias consideraciones de tono muy genérico sobre la comarca. En su opi-

nión, no es buen camino seguir sin más las tendencias comarcalizadoras actuales, ya que «ni hay una supraentidad mágica a la cual tengamos que rendirnos ni se impone su precipitada generalización». «La comarcalización —añade— debe ser abordada con mucha prudencia», debiéndose resolver con carácter previo los problemas que se plantean en torno a esta cuestión. Si bien, en el ámbito de la Administración general, la comarcalización «ya está disponible para determinados servicios periféricos» como el judicial, el educativo, el sanitario, etc., donde el porvenir se presenta más optimista es en el área de la Administración local desde el momento en que la comarca «se inscribe en la lógica» de dicha Administración «en cuanto prestadora de servicios a grupos territoriales concéntricos», y sin olvidar otro ámbito «en el que la comarcalización me parece absolutamente inaplazable», como es el de las grandes áreas metropolitanas de nuestro país.

Manuel Pallarés Moreno, Profesor titular de Derecho administrativo en la Universidad de Granada, aborda en la cuarta conferencia el tema de «La comarca e instituciones similares en el Derecho comparado». Inicialmente estudia el problema en España, señalando la normativa vigente contenida en el texto constitucional, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Ley del Parlamento Andaluz de 1 de junio de 1983 y la Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985. En cuanto al Derecho comparado, el autor analiza, sucesivamente, el caso de Francia, Reino Unido, Alemania Federal e Italia, indicando cómo en cada una de estas naciones se ha resuelto el reto de la creación de unidades superiores al municipio mediante la formulación de soluciones que varían de un país a otro en virtud de sus peculiares coordenadas históricas, culturales, políticas, jurídicas, etc. Al final, como recapitula-

ción de su exposición, formula algunas conclusiones en las que sintetiza sus puntos de vista y sus planteamientos expuestos con anterioridad.

Cierra el libro la conferencia del profesor Eduardo Roca Roca, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada, acerca de la «Comarca y Estatutos de Autonomía». El autor señala en primer lugar, con referencia a nuestro país, los antecedentes asociativos contenidos en la legislación local del siglo XIX (Ley municipal de 1870, Ley municipal de 1877, proyectos posteriores, etc.), Estatuto municipal de 1924, Ley de Régimen Local de 1950 y planes de desarrollo, para finalizar en el articulado de la Constitución de 1978. Seguidamente entra en el análisis de los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, País Valenciano, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura y Madrid, afirmando que «la mayoría de los Estatutos se refiere a la comarca como agrupación de municipios, sin que se declare expresamente su naturaleza jurídica, afirmándose en algún supuesto el carácter de circunscripción territorial a efectos de la Comunidad Autónoma». Y, en su tramo final, contempla el autor la nueva Ley de Régimen Local de 1985 en lo que concierne a la comarca, y en lo que afecta a lo que llama «otras fórmulas de integración municipal» recogidas en dicha Ley, como son la fusión de municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades, mientras que las agrupaciones de municipios no son mencionadas en su articulado. Como remate de su intervención, Roca Roca llega a la conclusión de que «la Comarca como ente local en nuestro Derecho administrativo es una figura de gran interés desde múltiples puntos de vista (sociológico, jurídico, político, económico), por cuya razón habrá de estu-

diarse su implantación con un exquisito cuidado, valorando meticulosamente los riesgos que lleva consigo la introducción de un nuevo nivel político y administrativo dentro de la organización total del Estado, y sin olvidar el obligado respeto del municipio y la provincia, cuya existencia y autonomía consagra la vigente Constitución Española».

El libro comentado, dado el asunto central que aborda como es el de la comarca, invita a la reflexión sobre el fenómeno de la comarcalización y nos presenta las conexiones y ramificaciones que el mismo tiene con otros aspectos de la vida local. Los autores, en

general, se manifiestan partidarios de la comarca, si bien no ocultan sus preocupaciones en cuanto que es preciso, primero, dejar bien solventada la cuestión de las relaciones provincia-comarca-municipio, y segundo, en cuanto que no es bueno dejarse arrastrar por una pasión comarcalizadora, ya que la creación de esta división territorial requiere que sea estudiada con objetividad y sin precipitaciones, teniendo muy a la vista siempre las circunstancias políticas y sociales sobre las cuales va a ser asentada y consolidada.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA  
Secretario: Fernando SAINZ MORENO

SUMARIO DEL NUMERO 118 (enero-abril 1989)

## ESTUDIOS

Sebastián MARTÍN RETORTILLO: *Reflexiones sobre la Ley de disciplina e intervención bancaria.*

Fernando GARRIDO FALLA: *Sobre la responsabilidad del Estado legislador.*

Gaspar ARIÑO ORTIZ: *Leyes singulares, Leyes de caso único.*

Iñaki AGIRREAZKUENAGA: *Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español.*

José Luis PIÑAR MAÑAS: *El sistema institucional de investigación científica y la Universidad. Una aproximación al modelo español.*

Blanca LOZANO: *Los conflictos entre la Administración y los Tribunales: Perspectivas histórica y nueva configuración.*

## JURISPRUDENCIA

### I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *Dos sentencias de interés para el concepto de Administración pública.*

Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: *Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado.*

José María FERNÁNDEZ PASTRANA: *Licencias urbanísticas: ¿Retroactividad de planeamiento a las solicitudes anteriores a su vigencia?*

Francisco DELGADO PIQUERAS: *La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia del T.C. de 29.XI.1988.*

### II. NOTAS

#### Contencioso-administrativo

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

B) Personal (R. ENTRENA CUESTA).

## CRONICA ADMINISTRATIVA

## DOCUMENTOS Y DICTAMENES

## BIBLIOGRAFIA

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	3.800 ptas.
Extranjero .....	44 ptas.
Número suelto España .....	1.500 ptas.
Número suelto extranjero .....	17 \$

Suscripciones: Itaca, S. A. López de Hoyos, 141. 28002 Madrid  
Números sueltos: Centro de Estudios Constitucionales. Fuencarral, 45.  
28004 MADRID

