

IV. Sección Bibliográfica

Manual de Documentos Administrativos. Ministerio para las Administraciones Públicas-Editorial Tecnos S.A. Madrid, 1994, 267 págs.

Este libro, presentado el día 3 de octubre de 1994 por el Ministro para las Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, se presenta como un «complemento indispensable del *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo*», publicado por el MAP en 1990 y que tan buenas críticas recibió dentro y fuera de España.

En efecto, ya en el Informe final del proyecto de experimentación del *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo* (junio de 1991) se sugería, cara a una segunda edición del Manual, incluir modelos de documentos normalizados. Posteriormente, la entrada en vigor de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha introducido cambios en la naturaleza y tipos de los documentos administrativos, por lo que la publicación de este Manual, concebido como uno de los instrumentos con los que el Ministerio para las Administraciones Públicas pretende agilizar la actuación de sus organismos e impulsar la modernización de las estructuras administrativas, parece conveniente y oportuna.

Los Manuales de Estilo, acompañados o no de modelos de documentos, al igual que sucede con los Diccionarios, Gramáticas y otras publicaciones de este género cuya finalidad es ayudar a fijar el correcto uso de la lengua escrita en sus ámbitos particulares de uso, no son libros para ser leídos de un tirón, sino instrumentos de consulta para casos de duda o para facilitar la

concepción y emisión de algún tipo de formulario administrativo. Así sucede con este *Manual de Documentos Administrativos*, cuya utilidad dependerá, al fin y a la postre, del juicio de valor que emitan los usuarios.

Ello no obsta a que, sin merma de considerar favorablemente la aparición de esta publicación, hagamos algunas observaciones críticas sobre algunos de sus contenidos.

En primer lugar, se afirma en el prólogo del Manual, que «el *Manual de Documentos Administrativos* constituye, con toda probabilidad, el primer estudio sistemático de los documentos utilizados por la Administración y por los ciudadanos». Tal juicio desconoce los valiosos estudios en materia de documentos administrativos realizados, entre otros, por los profesores GONZÁLEZ NAVARRO Y LÓPEZ NIETO, así como la publicación hace ya más de treinta años del *Manual de Procedimiento Administrativo* editado por el entonces Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, acompañado de modelos de documentos, por cierto bastante más esquemáticos y simplificados que los que este *Manual de Documentos Administrativos* ofrece como ejemplos. Afortunadamente hace ya bastante años que la materia de documentos administrativos ha dejado de ser una «cenicienta» y cada día es más copiosa la producción bibliográfica sobre esta floreciente rama del Derecho Administrativo.

El Manual clasifica los documentos administrativos, en «de decisión», «de transmisión», «de constancia» o «de juicio». Con independencia de la validez de la clasificación elegida, el pie forzado en la interpretación literal de la Ley 30/1992 echa por tierra una importante tradición

documental que distinguía perfectamente los acuerdos de las decisiones, entendiéndose por acuerdo, en una primera acepción, «el parecer, dictamen o resolución que se toma en una junta o conferencia (por eso hablamos de Acuerdos del Consejo de Ministros o acuerdos de los órganos colegiados) y, en una segunda acepción, «resolución deliberada de una persona», (lo que permite que existan acuerdos individuales) y por decisión (o, como se decía aún más antiguamente, «providencia») toda resolución de trámite en un procedimiento, es decir que lo que la Ley y el *Manual de Documentos Administrativos* llaman «acuerdo» es en realidad una «decisión», lo que incrementa aún más la ceremonia de la confusión.

Me parece, en otro orden de cosas, un acierto, la inclusión de modelos de documentos de los particulares. Son muchas y reiterativas las críticas que se hacen al maltrato de la lengua por parte de la Administración, pero poco lo que se comenta sobre de lo mal que escriben los particulares, quizás porque al ser éstos «el elemento débil de la relación», no es bueno censurarles en exceso. A veces, sin embargo, nos llega algún eco, como en la STS de 25 de febrero de 1994, donde se afirma sin tapujos que «la demanda redactada por D. Francisco es de difícil comprensión» (ponente: Sr. Burón Barba).

Por eso digo que es afortunada la inclusión de modelos y ejemplos de solicitud, denuncia, alegaciones o recursos para orientar a los ciudadanos particulares, aunque con algunos reparos: así, por lo que se refiere al empleo de la tercera persona (expone/solicita/denuncia), como observara GONZÁLEZ NAVARRO en 1968 «exponer en tercera persona, con un mínimo de claridad un asunto es prácticamente imposible a poco complicado que este asunto sea», objeción al lenguaje administrativo tradicional que sigue siendo válida en la actualidad.

Parece que también se ha suavizado, sin razón aparente, la «regla de oro» relativa al

uso de tratamientos personales que figura en la página 151 del Manual de Estilo: «Se deben sustituir los tratamientos personales, desde Director General hacia abajo en la escala jerárquica, por la fórmula normal del Señor, Señora antepuesta a la denominación del Puesto de trabajo (Sr. Director General, Sr. Jefe de Sección). El *Manual de Documentos Administrativos*, no obstante considera como «una regla de protocolo que rige sólo en el ámbito interno y de la Administración» o sea que no renuncia al empleo de tan antañonas y predemocráticas fórmulas.

En definitiva, el *Manual de Documentos Administrativos* constituye un segundo paso, menos afortunado que el primero, en la «difícil senda de la modernización del lenguaje administrativo», empresa en la que debieran colaborar asociadamente la Administración Pública, la Universidad (Departamentos de Filología Española) y las Asociaciones de Usuarios.

MANUEL MARTÍNEZ BARGUEÑO

FERNANDO CASANA MERINO: *El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Monografías jurídicas. Marcial Pons. Madrid, 1994, 164 páginas.*

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, cuyos antecedentes históricos en España se remontan para el autor ¹ al fallido Proyecto de Ley de Haciendas Locales presentado a las Cortes el 7 de junio de 1907, y según otros autores ² al también fallido Proyecto de Ley de Exacciones Municipales, presentado a Cortes por José Canalejas el 7 de noviembre de 1910 (de ahí que fuera conocido por «Proyecto Canalejas»), es una figura tributaria sobre la cual se ha suscitado una intensa polémica acerca de la conveniencia o no de su sub-

¹ El autor se suma a la opinión de HERNÁNDEZ LAVADO, ALEJO: *El Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos*. Lex Nova, Valladolid, 1988, pág. 28.

² En este sentido, PÉREZ-ARDA, SANTIAGO: *El Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos*. Aranzadi. Segunda Edición, Pamplona, 1985 (1.ª edición 1982), pág. 21. Asimismo, REBES I SOLE, JOSEP ENRIC: «El Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos (I)», en AA. VV.: *Manual de Derecho Tributario Local*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1987, pág. 363.

sistencia, así como sobre algunos elementos controvertidos de su configuración jurídica.

El trabajo de CASANA MERINO, como oportunamente nos advierte en el prólogo FALCÓN Y TELLA, tiene su origen remoto en la tesis doctoral en su día elaborada por el autor, relativa a los problemas de doble imposición a que daba lugar el Impuesto, analizados desde la perspectiva del principio de capacidad contributiva. Es, sin duda alguna, este principio constitucional de justicia tributaria, el que suscita los problemas más interesantes desde el punto de vista de la dogmática en relación con el citado Impuesto, tanto por las situaciones de doble imposición a que éste da lugar, como por la configuración jurídica de algunos elementos esenciales del mismo, especialmente la base imponible.

No obstante, el autor renuncia al análisis profundo de estos problemas, que son tratados localizadamente, para elaborar una obra cuya pretensión es la de realizar un tratamiento global del Impuesto, mediante un estudio sistemático de los diferentes elementos que lo configuran. Esta conclusión resulta patente de la propia distribución de la obra, que consta de siete capítulos, articulados de la manera que sigue: el capítulo I (páginas 17 a 33), que reza como introductorio, no obstante lo cual entra en el análisis de un elemento de importancia capital en la argumentación posterior de diferentes problemas, el fundamento del Impuesto; asimismo en este capítulo se tratan los antecedentes históricos, naturaleza y régimen jurídico. En el capítulo II (páginas 33 a 71) se da comienzo al estudio de los distintos elementos del Impuesto, con el análisis del aspecto material del hecho imponible, constituido a su vez por dos elementos: el incremento de valor y la transmisión de la propiedad o la constitución o transmisión de derechos reales de goce, limitativos del dominio. El capítulo III (páginas 73 a 93) analiza los distintos supuestos de exención y de no sujeción. El

capítulo IV (páginas 95 a 107) se ocupa de los aspectos temporal, espacial y cuantitativo, con especial atención al devengo del Impuesto. El capítulo V (páginas 109 a 116) trata los elementos personales, sujeto activo, sujeto pasivo y demás obligados tributarios. El capítulo VI (páginas 117 a 132) se centra en el estudio de los elementos cuantitativos, cuya configuración jurídica es objeto de las objeciones de mayor calado que puedan realizarse a esta figura tributaria. Finalmente, el capítulo VII (páginas 132 a 146) realiza un sucinto estudio de los aspectos formales y procedimentales.

Se completa la obra con un amplio repertorio bibliográfico (páginas 147 a 160), y un índice.

En cuanto a la metodología, el autor hace uso fundamentalmente de dos instrumentos como base y apoyo de su argumentación: la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como de Tribunales menores, referida necesariamente a la anterior regulación del tributo; y un amplio aparato doctrinal, en el que se echa en falta una mayor aportación de literatura extranjera.

En el capítulo I, como ya referimos, aparte de otras cuestiones, se aborda la determinación del fundamento del Impuesto. Señala el autor, y para ello se apoya fundamentalmente en la propia Constitución española, así como en la Jurisprudencia que reiteradamente se ha manifestado sobre la cuestión, que el fundamento del impuesto se encuentra en que «la plusvalía o incremento del valor gravado se debe a la acción urbanizadora del progreso en las ciudades, o a la evolución natural de los terrenos, y no, por tanto, al esfuerzo del propietario» (pág. 30), hecho este que justifica, de acuerdo con el artículo 47 de la C.E., la participación de la comunidad en dichas plusvalías. No obstante la corrección del argumento, por otra parte mantenido por la mayoría de la doctrina ³, creemos que es necesario en este punto hacer alguna observación. Ya señala

³ En este sentido, ORÓN MORATAL, GERMÁN: «El Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana». *RVHP*, Palau 14, n.º 18, 1992, págs. 99 a 128, asimismo HERNÁNDEZ LAVADO, ALEJO: «El Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana», en AA. VV.: *La Reforma de las Haciendas locales*. Lex Nova. Valladolid, 1991. Tomo II, pág. 69, asimismo respecto al antiguo Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, REBES I SOLÉ, JOSEP ENRIC: «El Impuesto Municipal...» en AA. VV.: *Manual de...*, op. cit., págs. 374 a 376, y PÉREZ ARDÁ, SANTIAGO: *El Impuesto...*, op. cit., págs. 253 y 254.

RUBIO DE URQUÍA ⁴ que el «alcance del Impuesto va mucho más allá de su fundamento teórico», que no es suficiente para justificar un impuesto de esta naturaleza. En nuestra opinión, el fundamento jurídico inmediato de este impuesto no es distinto del de la generalidad de los impuestos, es decir, el deber de contribuir de acuerdo con la capacidad económica recogido en el artículo 31 de la Constitución. La razón para llegar a dicha conclusión no es otra que la constatación de la existencia de una inequívoca manifestación de capacidad económica en el hecho imponible del Impuesto, suficiente para justificar el gravamen sobre la misma. Sin embargo, el problema se presenta cuando se constata la doble imposición que se produce con el IRPF. Es aquí donde en nuestra opinión cobra plena virtualidad el artículo 47 de la CE. Es precisamente este precepto el que permite admitir la existencia de una especial imposición sobre determinadas rentas, puesto que en su obtención ha sido determinante la participación de la comunidad. Una de las formas en que puede llevarse a cabo esta especial imposición es a través de un recargo sobre el IRPF, como propone SIMÓN ACOSTA ⁵, pero también la figura tributaria que estudiamos constituye un medio idóneo para ello.

Pero existe otro problema en relación con el fundamento del Impuesto, que también nos condiciona a determinar que aquél no es otro que el principio de capacidad económica, y es la propia configuración del tributo, que no prevé discriminación alguna en el gravamen por la circunstancia de que el incremento de valor puede obedecer a esfuerzos o inver-

siones por parte del particular ⁶. Es, por tanto, nuestra opinión en este punto que el fundamento inmediato del tributo es el principio de capacidad económica, constituyendo el 47 de la CE un principio de justicia, que hay que situar junto a aquél, y que permite justificar la existencia de una doble imposición (en el sentido anteriormente usado, de un especial gravamen a un determinado tipo de renta), sin que ello signifique una vulneración del orden constitucional ⁷, y que por otra parte aporta cierta coherencia a la atribución de este gravamen a las haciendas municipales, artífices principales de la acción urbanística.

El capítulo II, el de mayor extensión, trata acerca del aspecto material del hecho imponible. Éste está constituido por dos elementos: a) incremento del valor; y b) la transmisión de la propiedad o la constitución o transmisión de derechos reales de goce, limitativos de dominio. En nuestra opinión, el autor estudia el aspecto material del hecho imponible de manera incompleta, a lo que no incluirse en el estudio de éste un elemento que necesariamente lo integra. Dicho elemento no es otro que la naturaleza urbana de los terrenos a los que necesariamente ha de vincularse el incremento de valor, que el autor erróneamente trata como integrante del elemento espacial; muy al contrario, dicho elemento integra el aspecto material del hecho imponible, al determinar la fuente de dichos incrementos, no en función de su situación dentro o fuera de un determinado ámbito territorial, sino en función de su naturaleza, de su sustancia.

En relación con el incremento de valor

⁴ En RUBIO DE URQUÍA, JOSÉ IGNACIO y ARNAL SURIA, SALVADOR: *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Publicaciones Abella. Madrid, 1989, pág. 383.

⁵ SIMÓN ACOSTA, EUGENIO: «La valoración en el Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos», en AA. VV: *Seminario de valoraciones administrativas de bienes inmuebles urbanos y comprobación de valores*. Escuela de Hacienda Pública. Madrid, 1989, pág. 363.

⁶ Podría alegarse en contra de este argumento, y en este sentido se pronuncia CASANA MERINO, que abundante jurisprudencia se ha manifestado en el sentido de compensar o excluir de gravamen los incrementos derivados del esfuerzo de los particulares, y que si bien esta jurisprudencia se refiere a la normativa del antiguo IIVT, la propia LRHL configura la actual IIVTU como un impuesto de «la misma naturaleza y análoga denominación». En nuestra opinión, independientemente del esfuerzo que los posibilitó, y ello se deduce claramente de la propia configuración del tributo.

⁷ Entendemos que el artículo 47 no afecta únicamente al IIVTU, sino también al gravamen por IRPF (o IS). En otras palabras, dicho precepto no es fundamento específico del IIVTU, sino que debe informar la tributación «total» o «global» de los incrementos de valor experimentados por los terrenos urbanos. El momento idóneo por tanto, en el que debe ser tenido en cuenta dicho precepto es el de la coordinación del tributo con el IRPF (o IS), justificando incluso la falta de integración de ambos tributos. Lo que nos parece quizá incorrecto es la diferencia de tratamiento en este sentido entre el IRPF (que prevé la deducción en cuota del 75% de la cuota pagada por IIVTU), y el IS, que no prevé deducción alguna.

se plantea un problema de importancia esencial, el de determinar qué incrementos de valor constituyen el objeto material del impuesto, si cualquiera que se produzca en relación con los terrenos urbanos, o bien únicamente aquéllos derivados de la acción urbanística, o al menos no imputables al particular. El autor, apoyándose en el fundamento constitucional del tributo, y en jurisprudencia en aquel sentido (referida, como ya dijimos, a regulaciones anteriores del tributo), estima que no son objeto de gravamen las plusvalías que provengan de la actuación de los particulares. Discrepamos de la interpretación del autor, el tributo sujeta a gravamen (art. 105 de la LRHL), los incrementos de valor que experimenten los terrenos, con la única excepción de los que tengan la consideración de rústicos⁸.

Continúa este capítulo con un análisis de las diferentes figuras civiles susceptibles de integrar el segundo de los elementos del aspecto material del hecho imponible en sus dos variedades, que se estudian separadamente, transmisión de dominio y constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos de dominio. En cuanto a la transmisión del dominio, puede realizarse por cualquier título válido traslativo de la propiedad. Toma el autor como punto de partida la teoría romana del *título* y el *modo*, recogida en el Código Civil, para considerar efectivamente producida la traslación. Esto tiene consecuencias relevantes especialmente respecto al devengo de la obligación tributaria. Una vez sentado este principio general se procede al estudio de las distintas figuras, que se realiza separadamente en función de si responden a transmisiones *inter vivos* o *mortis causa*. Dichas figuras son analizadas desde la perspectiva de los efectos que

despliegan, con el objeto de comprobar si producen o no la efectiva transmisión del dominio, y si por tanto dan lugar al devengo del Impuesto. Para ello se apoya CASANA tanto en la doctrina civilista como, sobre todo, en una abundante jurisprudencia, así como en los argumentos de otros autores que han profundizado anteriormente sobre este tema⁹.

De especial interés nos han resultado algunos supuestos que mencionamos a continuación: a) la adjudicación de bienes en subasta cuando el adjudicatario interviene en calidad de cedente del remate a un tercero. La existencia de una o varias adjudicaciones la vincula el autor a que la declaración de actuar en calidad de cedente fuera previa o posterior a la celebración de la subasta (página 45); b) los supuestos de excesos de adjudicación de terrenos resultantes de actuaciones urbanísticas por el sistema de reparcelación, en que se excepciona la no sujeción [que deriva de la inexistencia de transmisión, ya que lo que se produce es una subrogación (página 47)], y análogamente, los excesos de adjudicación de bienes entre la comunidad de bienes y los comuneros (página 48); y c) las transmisiones que se efectúen a la sociedad por los socios con motivo de su constitución; señala el autor la necesidad, para que exista transmisión, de la inscripción en el Registro Mercantil (para las sociedades mercantiles), o de la publicidad en el tráfico jurídico (para las sociedades civiles), por constituir requisitos constitutivos de la personalidad jurídica de las mismas (página 51). En caso contrario, y en tanto no se produzca la inscripción, nos encontramos para el autor ante supuestos no sujetos al impuesto, por ausencia de transmisión. En este último punto creemos necesario hacer algún comentario. En

⁸ Este es un punto especialmente controvertido. En primer lugar, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que resulta prácticamente imposible imaginar el supuesto en que el incremento de valor se deba íntegramente al esfuerzo del propietario. Dicho esto, y aceptando un caso hipotético, decimos nosotros que el fundamento del IIVTU es el principio de capacidad económica, y que en este supuesto hay una manifestación de capacidad económica que justifica plenamente la sujeción. Decimos también que el artículo 47 de la CE es el que permite una especial imposición sobre un determinado tipo de rentas. No encontrándonos en este caso ante rentas de este tipo, dicha justificación no concurre, por lo que la «especial imposición», podría resultar materialmente injusta. Resultaría deseable, en nuestra opinión, bien una especial integración de ambos impuestos, bien la disminución de gravamen de alguno de ellos, algo que en el IIVTU puede resultar incongruente con su sistema objetivo de cuantificación. En el IRPF, el coste de las mejoras se suma al coste de adquisición para el cálculo del incremento (art. 45.3 LIRPF).

⁹ Fundamentalmente, SIMÓN ACOSTA, EUGENIO: «El impuesto...», en AA. VV.: *Manual de Derecho Tributario Local*. Op. cit., págs. 396 y ss., y PÉREZ-ARDA, SANTIAGO: *El Impuesto... op. cit.*, págs. 195 y ss.

cuanto a la necesidad de inscripción en el Registro Mercantil de las sociedades mercantiles como requisito constitutivo sin el cual no adquieren personalidad jurídica, hemos de señalar: 1.-que es ésta la posición mantenida por la doctrina tradicional del derecho mercantil; 2.-que dicha postura ha sido contestada por un amplio sector de la doctrina mercantil, según el cual no es necesaria la publicidad registral para la adquisición de la personalidad jurídica¹⁰; 3.-que la promulgación de la nueva Ley de Sociedades Anónimas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/89) obliga ineludiblemente al abandono, al menos con carácter general, de la teoría tradicional. La Sociedad en formación (constituída como S. A., pero aún no inscrita), de acuerdo con el artículo 15 de la LSA, puede ser titular de derechos y obligaciones por contratos celebrados en su nombre, es titular de un patrimonio propio, constituido precisamente por las aportaciones de los socios, y responderá con dicho patrimonio en determinados actos y contratos¹¹. Lo mismo puede decirse respecto de la sociedad irregular, regulada en el artículo 16 de la LSA.

En cuanto a la sociedad civil, hay que señalar que tampoco resulta absolutamente pacífica en la doctrina la necesidad de publicidad para la adquisición de la personalidad jurídica. En sentido negativo, en contra de la posición dominante, PAZ-ARES¹².

En cuanto a la constitución y transmisión de derechos reales de goce limitativos de dominio, CASANA MERINO entiende como constitución de un derecho real tanto la que se hace por desmembración de dicho derecho real de la plena propiedad, como por transmisión de lo que queda de ella (ej.

nuda propiedad, en caso de usufructo), reservándose el antiguo propietario el derecho real. Sin cuestionar la sujeción de este supuesto, entendemos que en este caso no hay constitución de un derecho real, sino transmisión de la propiedad¹³. En la misma línea argumentativa sostiene el autor la sujeción de los supuestos de consolidación del dominio pleno, como casos de transmisión del derecho real. En nuestra opinión, no estamos ante una transmisión, sino ante la extinción de un derecho real, cuyo efecto es la consolidación del dominio pleno. Sí es cierto, no obstante, que dicha extinción tiene como efecto la transmisión de facultades dominicales¹⁴.

El capítulo III, trata el tema de las exenciones y los supuestos de no sujeción. Todo el tema de las exenciones se trata por CASANA MERINO, partiendo de la tradicional división entre exenciones subjetivas y objetivas, que la misma LRHL parece aceptar. Especial interés, por la dificultad que comporta el cabal entendimiento del supuesto de hecho, y de cómo éste se encuentre sujeto, lo encontramos en el artículo 106.2.f) de la LRHL, que concede la exención a los titulares de concesiones administrativas revertibles respecto de los terrenos afectos a las mismas. El autor, siguiendo la sistemática del artículo 106 de la LRHL, la sitúa, incorrectamente en nuestra opinión, entre las exenciones subjetivas. Estamos de acuerdo con RUBIO DE URQUÍA¹⁵ en el carácter objetivo de la exención, y sin embargo en contra del mismo autor, y de acuerdo con CASANA MERINO, en que afecta tanto a la reversión como a la transmisión de concesión (que habrá que entender sujeta en virtud del propio 106.2).

¹⁰ En este sentido, *vid.*, por todos PAZ-ARES, CÁNIDO; en AA. VV.: *Comentario del Código Civil*. Ministerio de Justicia. Madrid, 1993. Tomo II, págs. 1.339 a 1.444.

¹¹ Así se manifiestan, entre otros, ALONSO UREBA, ALBERTO: «Consideraciones críticas sobre la reforma en materia de "sociedad en formación" y "sociedad regular"». *Revista de Sociedades*, n.º extraordinario, 1994, págs. 109 a 127; y anteriormente, PAZ-ARES, CÁNIDO, en AA. VV.: *Comentario al...*, *op. cit.*, págs. 1.341 y 1.342.

¹² PAZ-ARES, CÁNIDO, en AA. VV.: *Comentario al...*, *op. cit.*, pág. 1.358, para quien «la personalidad jurídica -como resultado que es de la eficacia organizativa del contrato- ha de contemplarse como un atributo natural que surge en el mismo momento en que queda perfeccionado el contrato de sociedad».

¹³ En el mismo sentido, SIMÓN ACOSTA, EUGENIO, en AA. VV.: *Manual de Derecho Tributario Local*. *Op. cit.*, pág. 406.

¹⁴ De acuerdo con esta interpretación, entiende también la sujeción al impuesto SIMÓN ACOSTA, EUGENIO: *Ibidem*, pág. 409. Creemos que el autor realiza una interpretación amplia del concepto de transmisión del dominio, que abarcaría a la transmisión de facultades dominicales, como integrantes del dominio. Este tipo de interpretación sería en nuestra opinión, la única que salvaría el obstáculo del artículo 24 de la LGT.

¹⁵ RUBIO DE URQUÍA, JOSÉ IGNACIO y ARNAL SURIA, SALVADOR: *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*. *Op. cit.*, pág. 391.

BIBLIOGRAFÍA

Dentro de los supuestos que CASANA MERINO configura como no sujetos al Impuesto, respecto de aquél que se refiere a la transmisión de terrenos que deban cederse o aportarse obligatoria y gratuitamente a la Administración en consecuencia de aplicación de normas urbanísticas, CASANA entiende que el fundamento del Impuesto impide que se grave un incremento de valor del que no se beneficia el particular. De hecho es precisamente esta vía de la cesión gratuita una de las más idóneas para hacer efectivo el artículo 47 de la CE. Elabora el autor los requisitos de esta no sujeción desde la jurisprudencia. Alguna jurisprudencia recogida por CASANA fundamenta la no sujeción de la inexistencia de incremento alguno de valor. En nuestra opinión, estas posturas no resultan coherentes con la normativa actual del IIVTU. Ya hemos señalado que la normativa del Impuesto somete a gravamen todo incremento de valor experimentado por terrenos urbanos (no así la anterior regulación de este tributo, el TR 781/1986, que preveía supuestos de no sujeción), y que dicho incremento resulta ineludiblemente de la aplicación de un sistema objetivo de cuantificación que toma como base el valor catastral en el momento de la transmisión. Es evidente que no se gravará al transmitente; siendo la transmisión de carácter lucrativo, sujeto pasivo sería el adquirente, el Municipio¹⁶, que a su vez se encuentra exento en virtud del artículo 106.b).

El capítulo IV se ocupa de los aspectos temporal, espacial y cuantitativo del hecho imponible. El devengo del impuesto presenta algunos supuestos especialmente controvertidos. Uno de los problemas más interesantes se plantea a la hora de determinar el devengo del impuesto por transmisiones instrumentadas en documento privado. Para el autor resulta aplicable a la determinación de este elemento el artículo 1277 del CC, según el cual el documento privado no tendrá efectos frente a terceros (ni por tanto frente a la Hacienda), sino desde «el día que se hubiese incorporado o

inscrito en un registro público, desde la muerte de cualquiera de los que lo firmaron, o desde el día en que se entregase a un funcionario público por razón de su oficio». Por tanto, la fecha del devengo, salvo prueba en contrario, será la que se determine conforme al 1277 del CC, por inexistencia de normativa tributaria específica. Entendemos que el tema se encuentra mal planteado. Aceptando la teoría del título y el modo, el primero lo constituye el contrato válidamente celebrado, y el modo lo constituye la tradición, o lo que es lo mismo, la entrega de la cosa. El momento del devengo viene determinado por el momento en que se entienden producidos ambos. El problema que se plantea es un problema de prueba. El artículo 1277 del CC sólo será determinante de la fecha del contrato (y por tanto del título) cuando no pueda probarse de otra forma la existencia de aquél. Por tanto, en nuestra opinión, el artículo 1277 del CC no constituye la regla general (presunción *iuris tantum*), sino una excepción que resulta de aplicación ante la inexistencia de otros elementos de prueba (normalmente la propia declaración del sujeto pasivo).

El capítulo V trata de los elementos personales, sujeto activo, sujeto pasivo, y demás obligados tributarios. En este punto no se plantean excesivos problemas. El autor analiza algunos supuestos que pudieran presentar dudas en relación con las transmisiones lucrativas *mortis causa*. Por lo demás no se presentan excesivas controversias. La supresión de la figura del sustituto en la actual regulación del impuesto sin duda ha favorecido la simplificación del elemento subjetivo. No obstante, se trata en este capítulo un aspecto que puede resultar de especial trascendencia. Se trata del pago por tercero (el adquirente) en virtud de pacto, y la cuestión que se plantea es la de la legitimación del tercero que se ha obligado al pago para recurrir el acto de liquidación. Esta cuestión es resuelta por CASANA MERINO en sentido positivo, entendiendo que dicho tercero ostenta un interés legítimo.

¹⁶ Si la cesión se realiza a través, por ejemplo, de Junta de Compensación, la aportación a dicha Junta no está sujeta, no es transmisión de dominio a efectos del IIVTU (art. 159 TR Ley del Suelo de 26 junio 92), sino que hay mera subrogación, por lo cual sólo hay una transmisión, la que se realiza al municipio.

El capítulo VI se ocupa de los elementos de cuantificación de la prestación. La configuración jurídica de dichos elementos, en particular del mecanismo de determinación de la base imponible, había sido ya objeto de atención y crítica en el prólogo de la obra por FALCÓN y TELLA, que llega a poner en entredicho la propia legitimidad constitucional del tributo. La LRHL, en su artículo 108, establece que la base imponible la constituye el incremento real del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado en un período máximo de veinte años, para a continuación configurar un sistema objetivo de determinación de dicha base, que es objeto de crítica por el autor por entender que «no garantiza que en todos los casos la plusvalía gravada sea la obtenida» (pág. 125). Entra a continuación CASANA MERINO en la polémica de si la aplicación de este método podría ser soslayada por aportación de prueba en contrario (de la inexistencia de incremento de valor o de que éste es distinto del que resulta de la aplicación del método objetivo), posibilidad acerca de la que se muestra favorable al entender, con otros autores¹⁷, que el resultado de dicha aplicación supone una presunción *iuris tantum*¹⁸. Por nuestra parte, nos encontramos más cercanos a la postura mantenida por ESEVERRI¹⁹, entendiendo que estamos ante una calificación jurídica; el legislador califica como incremento real del valor al resultado de la aplicación de los mecanismos objetivos de cuantificación. No cabría por tanto posibilidad de prueba en contrario, puesto que el incremento a efectos del IIVTU no puede ser otro que el resultante de la aplicación al supuesto concreto de los mecanismos previstos en el propio artículo 108 de la LRHL.

También en relación con el sistema de determinación de la base imponible, el autor concluye que la actual normativa

está viciada de inconstitucionalidad, por vulneración del principio de capacidad contributiva, sumándose así a la postura mantenida por FALCÓN y TELLA.

Por último, se estudian en el capítulo VII los aspectos formales del Impuesto, en los que se presta especial importancia a la incidencia de la nueva Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en particular en materia de recursos, pronunciándose a favor de la interpretación de la subsistencia del recurso de reposición en el ámbito de las Haciendas locales, si bien en cuanto a la posible rehabilitación de la vía económico-administrativa para las mismas se limita a enunciar la posibilidad, sin manifestarse al respecto.

En suma, una obra que trata globalmente este controvertido Impuesto de los municipios, escrita con loable claridad y sencillez, y en la que son analizados por el autor todos aquellos elementos que puedan tener relevancia en la aplicación del Impuesto, así como los problemas de carácter doctrinal que en relación con éste se plantean. Se echa de menos, no obstante, el tratamiento más en profundidad de algunos de los grandes temas que se derivan del estudio de este tributo, fundamentalmente, la posible vulneración del principio de capacidad económica, ya sea por el fenómeno de la doble imposición, ya sea por el sistema objetivo de determinación de la base imponible, lo que hubiera aportado una mayor riqueza de contenido. No podemos menos que disculpar esta carencia, que viene impuesta por la propia vocación de la obra, claramente dirigida a constituir un manual o libro de referencia para todo aquel que se acerque al estudio de esta figura tributaria.

JUAN MANUEL BARQUERO ESTEVAN
Universidad Autónoma de Madrid

¹⁷ Citados por el autor; RUBIO DE UROUÍA, JOSÉ IGNACIO y ARNAL SURIA, SALVADOR: *Ley reguladora...*, op. cit., págs. 386 y 387; SÁNCHEZ GALIANA y CALATRAVA ESCOBAR: «Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos», en AA. VV.: *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*. Marcial Pons y Diputació de Barcelona. Madrid, 1993, págs. 876 y 877.

¹⁸ Se refiere también el autor a la presunción de legalidad. Entendemos que la utilización de este concepto resulta errónea. La presunción de legalidad se predica de los actos realizados por la Administración, que salvo prueba en contrario se entienden conformes a la ley. Lo que se debate aquí es si el sistema de determinación de bases establecido por la ley admite o no prueba en contrario.

¹⁹ También citado por el autor, ESEVERRI MARTÍNEZ, ERNESTO: «Impuesto sobre el Incremento de Valor de los terrenos: de la presunción a la ficción jurídica.» *Gaceta Fiscal*, número 108/93, págs. 135 y ss. Este autor mantiene que estamos ante una ficción jurídica, sin posibilidad de prueba en contrario.

PABLO MENÉNDEZ: *Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial. Prólogo de S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho (Universidad Complutense)* —Civitas, Madrid, 1993, 288 páginas.

La juridificación de las relaciones en el seno de las Administraciones públicas no es algo ajeno a las exigencias del Estado de Derecho. Por una mínima experiencia que se tenga en la gestión administrativa, fácilmente se aceptará que la vocación de servicio que impregna la actuación de las Administraciones públicas, tarde o temprano hace trascender a los ciudadanos lo realizado en el interior de la misma. Esto no hace más que corroborar lo que es un lugar común desde que SANTI ROMANO afirmara la esencia jurídica de la organización administrativa, como nos recuerda S. MARTÍN-RETORTILLO en el prólogo a la obra de P. MENÉNDEZ.

La caracterización ordinamental de lo organizativo, pese a su total aceptación, no ha impulsado como debiera el estudio de la organización, de forma que hay aspectos de lo que constituye el Derecho de la organización de las Administraciones públicas que no han sido detenidamente analizados en nuestro país. A esta laguna, sin embargo, atiende el libro del que se ocupan estas líneas, libro que se enfrenta con un tema casi ajeno a nuestra literatura jurídica, como son las directrices en las relaciones interorgánicas, instrumento de perfiles difusos, entre lo normativo y la mera recomendación, gúfa del ejercicio de potestades discrecionales llamada a interponerse entre las disposiciones normativas en sentido propio (Leyes y Reglamentos) y la plasmación concreta del indiferente jurídico por parte del órgano que ostenta la competencia para definir los aspectos discrecionales de la actuación administrativa. Sin duda, la aplicación jurisprudencial del artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha de ir perfilando el lugar que deben ocupar las directrices en el proceso de aplicación normativa que la Administración pública tiene encomendado.

Lo novedoso del tema considerado no

ha mermado el rigor de su tratamiento, lo que constituye un indudable mérito del trabajo; como ocurre con el resto del libro, dedicado a otros temas también relacionados con el impulso directivo que se ejerce desde unas Administraciones públicas sobre otras, pero más familiares para los publicistas españoles. De las relaciones interorgánicas pasa a las intersubjetivas, relaciones entre entes matrices y entes de gestión, en las que el poder de dirección tiene unas connotaciones propias y distintas de las que configuran el existente en el seno de una misma organización administrativa. La diversidad de regulaciones que jalonan el aparato instrumental personificado de que se sirve el Estado para cumplir sus fines, dificultan la reconducción a la unidad del poder de dirección que ejerce éste sobre aquéllos, diversidad de regulaciones que, bien es sabido, traspasa la difusa separación de lo público y lo privado, por lo que el análisis del Prof. MENÉNDEZ no hace abstracción de esta realidad normativa y discurre a partir de ese dato, con el objeto de exponer los límites que encuentra el poder de dirección del Estado sobre sus organismos instrumentales personificados.

Hasta aquí la primera parte de la obra; en adelante, la investigación, sin separarse del hilo conductor que es el poder de dirección, continúa con las relaciones intersubjetivas territoriales, tema que ha cobrado una trascendental importancia con la inauguración del Estado compuesto en 1978 y sobre el que lentamente el Tribunal Constitucional y los autores van dibujando los perfiles de los instrumentos que la Constitución y resto de normas que componen el bloque de la constitucionalidad han dispuesto.

Hablando de poderes de dirección, ocupa un lugar de primer orden la potestad de coordinación, cuya acotación en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha suscitado matices e incluso opiniones discrepantes, que van desde una formulación de la misma que supone la supraordenación del ente coordinante sobre los coordinados, en cuanto titular de un poder de dirección, que se manifiesta en la impartición de criterios, a los que los entes coordinados han de ajustar su actuación. También se han

expresado otras opiniones, más respetuosas con el *status* que ocupa cada ente territorial en el ejercicio de sus competencias, para los que la coordinación no encierra un poder a ejercer sobre los demás entes, sino que es más bien un modo de actuar coordinado de todos ellos. La exposición la realiza el autor con explícita referencia a la coordinación de la actuación autonómica y el papel del Estado en este empeño.

Pero la coordinación no sólo alcanza a las Comunidades Autónomas, incluso, puede afirmarse que donde encuentra una instrumentación más precisa es en las relaciones del Estado y, sobre todo, de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones locales y, en particular, con las Diputaciones. A ello dedica el Prof. P. MENÉNDEZ un gran número de páginas de su libro, con el objeto de desvelar el alcance de las previsiones coordinadoras que el Estado y las Comunidades Autónomas pueden establecer sobre las Corporaciones locales mediante Ley, tal como dispone el artículo 59 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, alcance que ha sido ya ensayado por alguna Comunidad Autónoma, con posterior intervención del Tribunal Constitucional, como ocurrió con la conocida Ley valenciana de 4 de octubre de 1983 y Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987.

A la vista de lo anterior, se puede concluir que la investigación del Prof. MENÉNDEZ da como resultado un trabajo de gran actualidad, en el que, como he tratado de explicar, caben temas dogmáticos de gran calado, aunque poco estudiados en nuestro país, como son las directrices en el marco de las relaciones interorgánicas, y otros más específicos de nuestra organización territorial, temas a los que me he referido en la última parte de esta reseña. En todo caso, si el contenido de la investigación es altamente satisfactorio, no lo es menos la forma expositiva, que permite una cómoda lectura y denota un trabajo pausado, pensado y riguroso, lo que hace muy recomendable su lectura.

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ
Universidad de León

E. ALBERTÍ ROVIRA: *Autonomía política i unitat econòmica, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993, 291 Seiten*¹

El presente libro escrito en catalán versa sobre la unidad de mercado en España, tema delicado tanto en España como en otros Estados. Su tesis principal es que la unidad de mercado debe conjugarse con el principio de autonomía política, para lograr el respeto de las competencias económicas de las Comunidades Autónomas. Su modelo de inspiración es el sistema federal alemán, que el autor tan bien conoce, pues su tesis doctoral fue «Federalismo y Cooperación de la BRD» (1986). La Constitución española ha introducido un nuevo modelo de distribución territorial del poder, descentralizado en Comunidades Autónomas y a este sistema debe ajustarse indudablemente el sistema de competencias en materia económica, tal como por otra parte la mejor doctrina española (GARCÍA DE ENTERRÍA y otros) y el propio Tribunal Constitucional habían insistido. Nadie parece discutir en España este hecho y de esta doctrina apuntada parte también la obra del Profesor ALBERTÍ.

Junto al dato anterior debe tenerse en cuenta que la Constitución española, que es una Constitución de consenso entre distintas ideologías, cuenta también con un precepto, el 139.2, inexistente en los Estados federales, según el cual «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional».

En aras a una solución equilibrada al problema de la distribución de competencias, la solución del autor es que el artículo 139.2 CE, por una parte, no supone una atribución competencial alguna para el Estado (basándose en este punto en la doctrina del TC). Por contrapartida, su valor (para el autor «residual») está en que el Tribunal Constitucional puede declarar inconstitucional toda medida de las CC.

¹ Esta recensión se publica también en la Revista alemana *Die öffentliche Verwaltung*, por encargo de aquella al autor

AA. que obstaculizara la libre circulación en el tráfico estatal. El Prof. ALBERTI ofrece numerosos conceptos que pueden llevar a la vulneración de las CC. AA., pero, en realidad advertimos que son conceptos generales e imprecisos (por ejemplo, efecto restrictivo o en general perturbador... sobre el tráfico estatal) de muy difícil control por no decir imposible. Para el autor, el tema que nos ocupa es, así, la extensión del control judicial sobre unas CC. AA. que parten de todos los derechos (salvo el límite del artículo 132); de forma «generosa» se decanta por una posición abierta hacia la sustitución judicial. Pero, en primer lugar, todos sabemos en España los problemas que ésta tiene. En segundo lugar, la obra defiende un régimen estricto acerca de la prueba por parte del recurrente.

Además, nuestro tema no puede llegar a convertirse en la discusión del mayor o menor control judicial. Es, por contra, la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA., y hemos de ver si el resultado propuesto es el que más se ajusta a la Constitución. En el espacio que deja una reseña quisiera al menos apuntar que, sin perjuicio de que las CC. AA. tengan que gozar de facultades, seguramente si los Estados federales hubieran conseguido históricamente una unidad de mercado, muy probablemente no desaprovecharían este hecho, máxime cuando advierte que en Alemania la tendencia es otorgar poderes al *Bund* (véase STOBER *Derecho Administrativo Económico*, MAP, Madrid, 1992). Un término medio sería ideal y allí tienen que encontrarse los Estados Europeos. A este fin es donde quiere llegar el Profesor ALBERTÍ, lo cual es destacable del libro. Ojalá que el federalismo que se avecina sea el de este libro.

De cualquier forma, fuera de duda está ante todo que nos encontramos ante una obra clave y que puede aportar elementos de juicio importantes para una reconsideración de este polémico tema.

PROF. DR. SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS
IBÁÑEZ

ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO: *Democracia directa municipal, Concejos y Cabildos abiertos, Civitas*, Madrid, 1994.

El presente libro es un estudio acerca de los elementos —a nivel local— de las formas de democracia directa (Concejos y Cabildos abiertos); principalmente, se aborda su dimensión histórica, pero también su importancia actual y las vías para su reforma. Acerca de su historia, y siguiendo el hilo argumental del libro, en su origen (en la Edad Media) los Concejos abiertos cuentan con gran arraigo como forma de autogobierno local y «están constituidos por todos sus vecinos, sin excepciones ni discriminaciones»; sin embargo, pronto entran en crisis, al sustituirse en los municipios de importancia (a partir del siglo XI) por un gobierno mediante «oficios concejiles ejercidos por caballeros villanos y *boni homines*», fenómeno éste que puede caracterizarse como una «evolución del Concejo abierto hacia una fórmula restringida». Este proceso de crisis se aceleró a consecuencia de dos hechos, trascendentales, por otra parte, para la historia del Régimen Local; por una parte, la introducción (por Alfonso XI) de los Ayuntamientos como forma de gobierno a nivel municipal; por otra parte, el intervencionismo regio en los municipios importantes mediante los Corregidores (tras las Cortes de Alcalá en 1348, pese a ciertos antecedentes que recoge el autor). Sin embargo, los Concejos siguieron funcionando en las pequeñas localidades. Desde entonces, este rasgo, de la vinculación de tal forma de autogobierno con los municipios pequeños, va a ser la nota característica de tales Concejos abiertos que hoy conocemos. El momento del fin de los Concejos abiertos en las ciudades importantes (en la Edad Moderna) coincide con el inicio de la política de ventas de oficios concejiles, que perdura también durante el siglo XIX. Durante este siglo, por otra parte, las medidas uniformadoras y centralistas provocaron la generalización de los Ayuntamientos, en merma, pues, de los Cabildos como forma de autogobierno municipal. Sin embargo, el siglo XIX, siglo de contrastes, que pretende instaurar un nuevo orden, abandonando toda perduración de lo medieval en

las estructuras sociales y políticas, es también un momento de resurgir y vuelta a lo medieval, encontrándose así muestras de apoyo a los Concejos por parte de sectores importantes de opinión.

Aunque el grueso de la obra se centra en la historia de los Concejos abiertos, bien es cierto que tiene, asimismo, otras aportaciones relevantes. En lo histórico, más allá de la evolución del Concejo abierto, estudia aspectos de la historia del Régimen Local en general (como es el capítulo tercero, dedicado a las ordenanzas municipales). Contiene comentarios y valoraciones de tipo histórico general (así, críticamente sobre el sistema de centralismo y uniformismo del siglo XIX); aborda también el régimen jurídico actual de los Concejos y aporta soluciones para reformar la legislación actual; igualmente, la última parte de la obra trata esta institución en los ordenamientos jurídico-comparados, concretamente en Hispanoamérica y el sur de Alemania.

La valoración positiva de los Concejos dentro de las formas de organización local se explica si consideramos la correspondencia de aquéllos con los principios de democracia directa y de autonomía. Querría resaltar, por mi parte, que este libro de ORDUÑA REBOLLO no defiende meramente la tesis de la necesidad de la perduración y conservación de los Concejos existentes; más allá, lleva implícito todo un proyecto de revitalización de aquéllos. Para ello, ORDUÑA REBOLLO propone la extensión de tales formas locales a los municipios con menos de doscientos habitantes (en vez de la regla actual, de cien) y su regulación. Sobre esta última cuestión propone, así, que «se dicte una norma que complete el andamiaje legal sobre el que se asienta el Concejo abierto», en la línea de otras opiniones, recogidas en su obra (páginas 421 y siguientes), que se han manifestado en este mismo sentido (de la necesidad de una regulación específica de los Concejos). Tal norma, concretamente una «Ordenanza General del Concejo», debe contener (según ORDUÑA nos cuenta) una parte elaborada por las Comunidades Autónomas, de tipo general, y una segunda parte elaborada por el propio Concejo. El profundo conocimiento histórico de ORDUÑA da una especial seriedad a sus propuestas, difícilmente contestables, pues debe conside-

rarse que la experiencia histórica sobre tales Cabildos —extremo esencial para regular aquéllos correctamente— está especialmente presente a la hora de realizar tales proposiciones.

Por otra parte, el estudio de ORDUÑA REBOLLO gana también una especial importancia en la actualidad, si consideramos el esfuerzo, que ha de hacerse hoy, por avanzar hacia fórmulas de democracia directa y más participativas de los ciudadanos. Nada mejor para ello que fomentando los testimonios históricos y consolidados por el paso del tiempo, como son los Cabildos abiertos, los cuales, en palabras del autor, son una genuina forma de «tradicción municipal medieval castellana, basada en las libertades y en la autonomía local». No hace falta esta vez buscar lejos modelos o referencias, pues nuestra propia tradición nos lega una institución en la que puede profundizarse y avanzarse para lograr un mayor nivel de democracia.

Un aspecto destacable de la obra es que ésta recoge no sólo testimonios documentales o jurídicos, sino también los estudios doctrinales que históricamente se han realizado sobre los Concejos abiertos. Sobre este último aspecto ha estado especialmente atento ORDUÑA REBOLLO, recogiendo extensamente las doctrinas favorables o adversas a estas formas de democracia directa municipal.

Tampoco los Concejos abiertos han sido olvidados por los administrativistas de hoy; estudios de especial interés han sido escritos, entre otros, por PAREJO ALFONSO, DOMÍNGUEZ BERRUETA DE JUAN, LOPERENA ROTA, GALLEGO ANABITARTE o por DE LA QUADRA-SALCEDO. Sin embargo, faltaba una publicación que tratase de forma completa los Concejos abiertos; en este sentido, ORDUÑA REBOLLO nos ha legado un ejemplar trabajo, de un gran rigor, constituyendo sin duda la obra de referencia esencial en estos momentos sobre este tema de Régimen Local. No es de extrañar, por otra parte, que la presente obra sea de una especial calidad, si atendemos a que en ella confluyen tres especialidades del autor, la de historiador, la de documentalista y la de conocedor a fondo del Régimen Local español. De esta simbiosis entre lo histórico, lo jurídico y lo local, que el autor domina, existen numerosos estudios: res-

BIBLIOGRAFÍA

pectivamente citaría, las obras del autor, por todos nosotros conocidas, «El cambio institucional», en *Liberalismo y Caciquismo. Historia de Castilla y León*, Valladolid, Ambito 1986, así como sus recopilaciones de legislación autonómica y local, o su profundo estudio sobre la Diputación de Segovia (*Evolución histórica de la Diputación provincial de Segovia, 1833-1990*, publicada por la Excm. Diputación de esta provincia castellana).

Así pues, la presente obra de ORDUÑA

REBOLLO constituye la obra clave hoy día en materia de Concejos y Cabildos. Su valor se refuerza más, si cabe, por la doble e ilustre presentación del libro, realizada por F. VÁZQUEZ VÁZQUEZ, Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y por el profesor MARTÍN MATEO, quienes, mejor que nadie, ponen de manifiesto las aportaciones esenciales del libro de ORDUÑA REBOLLO.

PROF. DR. SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

