

derechos y deberes que la LVM reconoce e impone a todos los ciudadanos, y las obligaciones que asumen tanto los prestadores de servicios como los usuarios de los medios de transporte. Por otro lado, nos acerca a los diferentes sistemas de planificación que recoge la norma. Diego ORTEGA, dentro de la técnica planificadora, pone énfasis en los problemas que se suscitaron durante el proceso de elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Valencia. Cierra la obra una propuesta de David ESTAL en pro de la creación de una Concejalía de Movilidad en Valencia, siguiendo el modelo de otros municipios.

En definitiva, nos encontramos en materia de movilidad sostenible con normas que, por su amplitud o vaguedad, queda desvirtuada la potencial transformación de la realidad regulada que persiguen. Normas que, por su lejanía, no son capaces de dar una respuesta tan precisa como merecen los problemas sociales. Y normas, por último, que, a pesar de su concreción, no son ni idóneas, ni imprescindibles, ni proporcionales *strictu sensu* para resolver los problemas que pretenden, tal y como pone de relieve BASTIDA respecto a la novedosa regulación sobre el uso del casco ciclista en vía urbana —obligatorio para menores de dieciséis y reglamentariamente extensible para mayores—. Sin dudar de la importancia de la sostenibilidad a la hora de abordar la movilidad como materia, puede que, desde el mundo jurídico, por exceso o por defecto según los casos, no estemos enfocando bien el problema. De ahí la importancia de la obra como guía para canalizar adecuadamente a través del Derecho, en los niveles de poder que corresponda,

un cambio imprescindible en las políticas de movilidad.

Pablo GUERRERO VÁZQUEZ
Universidad de Zaragoza

BUENO ARMIJO, Antonio: *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, 149 págs.

Antonio BUENO ARMIJO pone de manifiesto su buen hacer en esta monografía sobre *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*. Se trata, según explica el mismo autor en la presentación, de la adaptación del primer capítulo de su tesis doctoral, sobre *Las subvenciones de la política agrícola común. Régimen jurídico de la recuperación de las ayudas agrícolas comunitarias*. La tesis, dirigida por los profesores Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO CARRASCO, fue defendida en 2010 en la Universidad de Córdoba, y fue galardonada con el XIV Premio Blas Infante de Investigación sobre Administración Pública, concedido por el Instituto Andaluz de Administración Pública*. Vaya por delante, pues, este sello de calidad que avala el trabajo de tesis de BUENO y, por extensión, de la monografía objeto de recensión.

Destaca, de entrada, que la obra haya sido publicada por el Departamento

* El mismo Instituto Andaluz de Administración Pública publicó el trabajo de tesis doctoral en 2011, bajo el título *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la política agrícola común*.

mento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia en una serie dedicada al Derecho administrativo. Se trata de una publicación muy cuidada, incluida en una colección exquisita. Deberían tomar nota de ello las universidades españolas, las cuales destinan escasos recursos y menor interés a sus servicios de publicaciones —a resultas, entre otros, creo, de los perniciosos efectos de los procesos de valoración de la actividad investigadora de los profesores universitarios en España—, mientras que en otros países la publicación en una editorial universitaria supone un sello de calidad de la obra, como es precisamente este caso.

El hecho de que la publicación provenga de una Universidad americana tampoco es casual. Es fruto de una estancia de investigación realizada por BUENO en la Universidad Externado de Colombia, con la que tengo constancia que ha establecido un estrecho lazo de colaboración y trabajo conjunto, que ha dado ya y a buen seguro dará muchos otros resultados científicos además de esta publicación. Se trata este de un rasgo del perfil investigador del autor, que en su currículum cuenta con estancias en universidades de distintos países.

Entrando ya en el comentario al contenido del trabajo, la obra que nos ocupa es una monografía breve, de 149 páginas, en la que el autor aborda el estudio del concepto jurídico de subvención que arroja el actual ordenamiento jurídico español. A pesar de la hondura del tema, se trata de un trabajo de lectura amena, ágil y fresca. A ello contribuye el estilo conciso del autor, que no se anda con rodeos, y el acertado uso de las notas a pie de página, las cuales BUE-

NO reserva a los comentarios dedicados a la doctrina y a la jurisprudencia y reflexiones ampliatorias. Tan solo ojeando el libro es fácil percatarse de que la obra está trufada de notas a pie, lo cual da cuenta de la abundantísima literatura y resoluciones judiciales manejadas por el autor para construir el texto. Así pues, se trata un trabajo sólido y en ningún caso apresurado, fruto de la reflexión y estudio propios de un trabajo de tesis doctoral. El texto se acompaña además de numerosos ejemplos, que ayudan a ilustrar las categorizaciones, definiciones y abstracciones a las que nos lleva el discurso y que de nuevo contribuyen a facilitar su lectura y comprensión.

La relevancia del tema, las subvenciones, justifica por sí mismo el interés del trabajo. Pero, además, según Antonio BUENO, la doctrina española ha prestado escasa atención a la actividad administrativa de fomento, y en especial a una de sus principales manifestaciones: la subvención. Tampoco es una cuestión pacífica la definición precisa del concepto y contenido de subvención, y su controvertida naturaleza jurídica. Todo ello refuerza el atractivo de esta materia, en un contexto de crisis económica que incrementa la importancia de la intervención de las Administraciones públicas mediante la actividad de fomento y, en su caso, mediante las subvenciones, aunque no en todos los casos estas ayudas se hayan destinado a los ciudadanos de forma directa, sino más bien al sostenimiento de un sistema financiero muy maltrecho.

La presentación del libro se centra en poner de manifiesto la relevancia de las fórmulas de fomento, y entre ellas la subvención desde la perspectiva jurídica, política y so-

cial; y se enmarca el tema objeto de trabajo en el contexto doctrinal español, describiendo y detallando con esmero cuál es el estado de la cuestión actualmente. BUENO da cuenta, como no podía ser de otro modo, de algunos de los más destacados trabajos en materia de subvenciones, como son los de GALLEGO ANBITARTE y FERNÁNDEZ FARRERES, entre otros muchos autores, hasta llegar a la aprobación de la Ley General de Subvenciones de 2003 y los estudios que se han realizado a sus resultados.

A partir de aquí, la monografía se divide en ocho capítulos. En el primero, BUENO realiza una aproximación inicial al concepto de subvención como un instrumento de fomento. Definidos los rasgos principales de lo que debe considerarse como actividad de fomento, el autor destaca que las técnicas agrupadas bajo este tipo de actividad administrativa no vienen reguladas por un único régimen jurídico. Este extremo, que constituye una de las críticas a la división tripartita de la actividad administrativa propuesta por JORDANA DE POZAS, se explica, como muy bien señala BUENO, en el hecho de que dicha clasificación es una cuestión político-administrativa, no jurídico-administrativa.

Junto a lo anterior, el autor llama la atención sobre el hecho de que, además, las distintas técnicas incluidas en el marco de la actividad de fomento no son necesariamente exclusivas de este tipo de actividad administrativa. Buen ejemplo de ello es la subvención, que también puede enmarcarse en la actividad de policía; por ejemplo, las subvenciones y primas que pretenden promover el cumplimiento de obligaciones que podrían ser ejecutadas forzosamente por la Administración; pién-

sese en el ámbito agrícola, cuando se subvenciona el sacrificio de ganado, la retirada de productos del mercado o el arranque de cultivos, entre otros.

Sentado este marco, el autor aborda el estudio de la definición del concepto de subvención, como categoría de ayuda pública, insistiendo en la necesaria diferenciación de ambas, y en la comprensión de la subvención como «verdadera institución jurídico-administrativa».

El punto de partida de dicho análisis es la tardía y muy necesaria Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS). Como señala BUENO, el hecho de considerarse la subvención como actividad favorable no impide que durante la vida de esta no puedan generarse situaciones de afectación o limitación de derechos del administrado. Se valora, pues, positivamente la incursión del legislador en una materia que requería seguridad jurídica y una regulación básica mínima que la ordenara —que por demás ha sido avalada por el TC en las sentencias 130 y 135 de 2013—.

A partir de este capítulo inicial, cada uno de los restantes siete capítulos se destina al estudio de los distintos elementos que integran la conceptualización legal de subvención dada en el artículo 2 de la LGS. Estos elementos son: la subvención como disposición dineraria a fondo perdido realizada por una Administración pública; la ausencia de contraprestación directa; la afectación al cumplimiento de un fin —aspecto al que se dedican dos capítulos—; la obligación de satisfacer un interés general; y la relación jurídica subvencional.

De la aproximación que Antonio BUENO realiza a los distintos ele-

mentos que conforman el concepto legal de subvención, creo que debe destacarse en especial su arrojo al mostrar su posicionamiento en cuestiones no pacíficas entre la doctrina y que cuentan todavía con posturas encontradas.

Este es el caso, por ejemplo, de la exigencia de contraprestación por parte del beneficiario. BUENO defiende y argumenta que la subvención no exige contraprestación por parte del beneficiario —o, al menos, no contraprestación directa—, de modo que en caso de incumplimiento no podrá exigírsele que realice actuación alguna, sino única y exclusivamente el reintegro de la subvención. La falta del carácter sinalagmático de la subvención la distingue así de las relaciones contractuales, a pesar de que parte de la doctrina y alguna jurisprudencia reciente comentada por el autor defiendan lo contrario.

Otro de los extremos en los que BUENO pone de manifiesto su parecer es el de la determinación de la naturaleza jurídica de la figura de la afectación —tradicional elemento identificativo de las subvenciones— y que ha venido siendo calificada por la doctrina iusadministrativista como condición, modo o carga. Ninguna de estas aproximaciones resulta plenamente satisfactoria para el autor, que la define como la causa que justifica la entrega o pago de la subvención, y que a su vez podrá considerarse también como causa de la concesión de la subvención. En cualquier caso, el autor critica duramente que la actual definición legal de subvención incluya las primas —las cuales carecen de la característica de la afectación a un fin concreto, pues se producen *ex post* ante la concurrencia de una determina-

da situación o ante una actividad ya realizada— y aporta criterios válidos y certeros para poder distinguir las de las subvenciones en sentido estricto.

En definitiva, nos hallamos ante una obra valiente, que se adentra en un tema clásico del Derecho administrativo pero que, a pesar de ello, encierra aún interrogantes no resueltos. El autor se enfrenta en esta breve monografía a dichos interrogantes, participando su opinión, siempre razonada, y planteando incluso nuevas e interesantes cuestiones suscitadas por la actual regulación de las subvenciones contenida en la LGS. El tono crítico con el que BUENO afronta el estudio de esta institución jurídica da cuenta de la hondura de su análisis y reflexiones. La monografía escapa así de la mera descripción positiva de la norma, pudiendo recomendarse solo a aquellos dispuestos a penetrar en las profundidades del estudio de la naturaleza jurídica de la subvención.

Laura SALAMERO TEIXIDÓ
Universidad de Lleida

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis: *Ley y Administración Pública. Un ensayo de historia dogmática sobre la potestad normativa de la Administración*, Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, A Coruña, 2012, 159 págs.

Si hay un tema que pueda considerarse clásico en la construcción dogmática del Derecho administrativo, ése es la relación entre la ley y