



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA



ARROYO (J.), MASÍA (G.) y REBES (J. E.): *La práctica de la plusvalía*. XXXVIII Seminario de Investigación. Madrid, I. E. A. L., 1975, 211 págs.

Aunque en la publicación mencionada no he conseguido encontrar los datos sobre el lugar y el año de celebración —imagino que sería 1974—, datos que, por otra parte, pudieran considerarse intrascendentes, lo cierto es que el Instituto de Estudios de Administración Local recoge, una vez más y como ya es costumbre en los últimos años, el resumen del Seminario de Investigación sobre el tema «La práctica de la plusvalía», uno de los que supone mayor incidencia y repercusión en las Haciendas locales de nuestros días como consecuencia, sobre todo, del meteórico proceso de urbanización que ha alcanzado a muchas zonas de la geografía española, produciendo paralelamente fabulosos incrementos en el valor de los terrenos que no se deben, en casi ningún caso, a la acción directa de los propietarios

En el Seminario actuó como moderador don Enrique Arderiu, Interventor del Ayuntamiento de Sabadell, y participaron treinta y cinco asistentes, entre ellos el profesor del Instituto don Nemesio Rodríguez Moro, casi todos especialistas en estas cuestiones, porque, en muchos casos, su trabajo al ser-

vicio de las Corporaciones locales está estrechamente relacionado con este importante sector de la Hacienda municipal. Además se recibieron hasta veintidós comunicaciones, que demuestran el enorme interés por el tema.

El trabajo se presenta a través de las cincuenta y cinco conclusiones establecidas en el Seminario, agrupadas en once epígrafes o capítulos que abarcan prácticamente todos los aspectos de la exacción. Ambito, sujetos, devengo, base, tipo, exenciones, prescripción, índices y normas de gestión y procedimiento, así como las cuestiones relacionadas con el Registro y con la Ley del Suelo constituyen los distintos apartados del texto. En cuanto a la metodología, se parte del trabajo de los ponentes, en el que se fija la cuestión a debatir, seguida de la propuesta, para reseñar, después, las comunicaciones e intervenciones de los distintos participantes y llegar así a la conclusión final.

Aunque son muchos los puntos de estas extensas conclusiones que podrían ofrecer mayor interés, para encuadrar su tratamiento en el marco de una simple reseña, únicamente me referiré a algunos de ellos. Nadie pone hoy en duda que esta plusvalía difusa o generalizada, no provocada ni ganada por el propietario de un terreno, sino debida a la actuación colectiva o a la acción de los órganos de los En-

tes locales, ha de ser recuperada para la comunidad a través de medidas fiscales adecuadas, y si esto es así difícilmente se conseguirá la absorción con tipos impositivos como los actuales (1). Lo que ocurre es que no todo encarecimiento del suelo es realmente incremento de su valor, sobre todo cuando los procesos inflacionarios se producen con frecuencia. De manera patente el Seminario se preocupó de la cuestión y queda reflejada en el texto objeto de este comentario (página 140). Aunque el tema no se había ocultado al legislador (artículo 512.2 L. R. L.), lo cierto es que en ningún caso se han publicado índices correctores, por lo que de aplicarse al arbitrio sobre los precios reales se habrían destruido cantidades muy superiores a las previstas por una recta aplicación del concepto y de la norma. Es posible que en el futuro se produzcan rectificaciones, sobre todo si se compara el carácter potestativo de los preceptos actuales respecto a la publicación de índices con el imperativo ya plasmado en las nuevas Bases del Estatuto de Régimen Local.

Aunque hoy se defienda y reconozca unánimemente el tratamiento conjunto de la actuación municipal, recogido en la necesidad de planes generales de acción y la exigencia de coordinación entre las distintas ramas de la Administración, presupuestos que a veces se olvidan en la práctica y siempre

(1) El artículo 513 L. R. L. fija como tipo el 25 por 100 del incremento, como máximo, y aunque la base 26 del Proyecto del Estatuto de R. L. lo aumentaba al 50 por 100, ya el dictamen consultivo de la Comisión de Hacienda lo reduce al 30 por 100.

son difíciles de aplicar en las grandes aglomeraciones urbanas, es necesario admitir que dentro de esos principios generales hay funciones que todavía deben mantener un mayor grado de compenetración. En este sentido no será en ningún caso conveniente que los preceptos, tanto a nivel legal como a nivel de ordenanza, que regulan el arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos desconozcan las normas urbanísticas, así como las previsiones y realizaciones surgidas de los distintos instrumentos del planeamiento. No ofrece ninguna duda que la mayor plusvalía del suelo urbano estará constituida por la edificabilidad que se le reconozca, y esto sin perjuicio de los mecanismos correctores para distribuir con equidad beneficios y cargas. Por eso, para fijar los valores y sus incrementos no será suficiente tener en cuenta tan sólo las superficies de los terrenos y su emplazamiento, sino fundamentalmente su aprovechamiento urbanístico. Esta perspectiva exigirá unificar conceptos y terminología. El concepto de solar, por ejemplo, no puede ser distinto según se trate de construir o de tributar, lo cual no quiere decir que sólo estén sujetos al arbitrio los terrenos que por reunir las condiciones exigidas se consideren solares. Exigirá esa compenetración a la que acabo de referirme entre los servicios económicos y los urbanísticos de las Corporaciones, sobre todo el redactar los índices trienales de valores, y exigirá, también, un esfuerzo formativo de los funcionarios.

Por lo demás, evidentemente, el Seminario no se plantea excesivas cuestiones doctrinales en torno a la plusvalía; más bien se ciñe al

examen de la norma establecida, realizando importantes aportaciones prácticas, sin duda surgidas de la experiencia de los asistentes. Asimismo se establecen claros y objetivos criterios de interpretación y además son citadas numerosas sentencias que en cada punto debatido pudieron servir de apoyo para sentar las correspondientes conclusiones. Que el Seminario se moviera en este campo práctico, respondiendo al objetivo perseguido y señalado en su título, no fue óbice, sin embargo, para que en muchas ocasiones se propusieran modificaciones y cambios que habrán de contemplarse en una futura regulación. Desde este punto de vista el trabajo, al igual que los demás abordados por el Instituto en distintas ocasiones, puede servir de estimable ayuda para quienes en un momento como el presente se enfrentan con la aprobación de la Ley Básica del Régimen Local y más tarde habrán de articular y desarrollar la nueva norma.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

GUAITA (Aurelio): *División territorial y descentralización*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, 358 págs.

Reúne el autor en este volumen siete estudios sobre el tema territorio y Derecho administrativo. Se trata de siete cuestiones expuestas oralmente, que gozan de unidad temática al seguir la línea que al autor le ha parecido más lógica: territorio, división territorial, descentralización, para terminar con un tema sobre división territorial, relativo a la más peculiar de nues-

tras divisiones territoriales: los distritos universitarios.

Se refiere en el primer epígrafe al estudio del Derecho administrativo y territorio, realizando un minucioso análisis del territorio como hecho jurídico, de la heterogeneidad del territorio nacional y de las diversas acepciones de este vocablo, para finalizar indicando que hablar del territorio de forma tan detallada en plena era espacial parece como minimizar las cuestiones, pero estima que el Derecho del territorio, tal como ya se conoce, puede ser nuestro adiestramiento, el primer capítulo o la introducción al nuevo Derecho espacial.

En la segunda parte se analiza la división provincial del territorio y sus modificaciones, haciendo un estudio histórico de la división territorial española desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, así como de las modificaciones realizadas o posibles en las Provincias después de 1833, estudiando incluso la alteración directa de los límites provinciales por traspaso de Municipios e incluyendo datos históricos inéditos y de indudable interés para los investigadores de esta materia. Un apéndice con el articulado de los Decretos de 27 de enero de 1822 y 30 de noviembre de 1833 completan esta parte de la obra que se recensiona.

El concepto de Provincia es analizado en el tercer epígrafe, extremo que realiza a la luz del contenido de la vigente Ley de Régimen Local, aludiendo a la variedad de regímenes provinciales y a la realidad polémica de este concepto, que no responde a capricho alguno, sino a un principio elemental de organización administrativa. La

Provincia puede cambiar su nombre, rectificarse o mudarse de arriba a abajo en su estructuración actual, dársele mayor autonomía y más contenido, crearse por encima o por debajo de ella otras divisiones territoriales, pero sustituirla en cuanto circunscripción territorial por otra realidad que no sea ella misma o suprimirla no pasa de ser, al menos por hoy, a juicio del autor, una simple quimera, ya que incluso en el sistema español la Provincia es actualmente una categoría constitucional.

La cuarta parte de esta obra se refiere a la división territorial en la Ley Orgánica del Estado. Examina el territorio y sus divisiones, la posible crisis de la división provincial, las Regiones como división de carácter general, así como las Comarcas como divisiones territoriales distintas de las Provincias, para finalizar aludiendo al dictamen elaborado por el Consejo Nacional del Movimiento sobre los criterios para el planteamiento político del régimen local a la vista de la Ley Orgánica del Estado, de cuyo dictamen realiza un preciso y detallado estudio, poniendo de manifiesto las posibles contradicciones jurídicas que el mismo pueda tener.

La descentralización y autonomía, así como las perspectivas de descentralización, se estudian en los dos epígrafes siguientes. Recogiendo las palabras del autor diríamos que el objetivo sobre esta cuestión sería lograr un acercamiento o aproximación entre Administración y particulares. Para ello es preciso reducir el distanciamiento y lejanía, personalizar más las relaciones administrativas; en una palabra, llevar a cabo una pru-

dente y realista descentralización y desconcentración, pero después de estudiar el asunto a fondo, con lo que se contribuiría a humanizar la Administración, al propio tiempo que a hacerla más justa, dinámica y eficaz.

La última parte de la obra analiza el distrito universitario, después de unas consideraciones previas para su historia y evolución sobre la naturaleza jurídica de las Universidades y órganos rectores de las mismas, para terminar indicando que hoy no existe ya coincidencia entre Universidades del Estado y distritos, toda vez que algunos de éstos albergan varias Universidades, además de que propiamente hay una Universidad no encuadrada en un distrito. En suma, el autor se declara simplemente universitario y no partidario de la división en distritos.

Una breve introducción y un detallado índice, con bibliografía a pie de página sobre las materias analizadas, unos mapas-apéndice y una magnífica impresión y encuadernación completan esta interesante obra del profesor Guaita, que a nuestro entender hace una investigación sobre el tema con una amplia utilización de fuentes, con una sencillez y claridad patentes en todas sus publicaciones, por lo que no dudamos que la acogida de esta publicación será totalmente favorable, ya que la obra se hace imprescindible no sólo para los estudiosos investigadores del Derecho administrativo, sino para políticos, administradores y funcionarios de la Administración local y para todos los estudiosos interesados en la evolución de nuestro territorio, por los numerosos datos históricos que el trabajo contiene y que

muestran una panorámica lógica y racional en la evolución del tema en los dos últimos siglos.

FRANCISCO LOBATO BRIME

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: *La actividad recaudatoria en las Corporaciones locales: modelo de Reglamento*. Investigación en Equipo. «Cuaderno de Investigación», núm. 3. Madrid, 1975, 158 págs.

Preocupación del Instituto de Estudios de Administración Local, en el Seminario Permanente de Investigación Financiera, ha sido la regulación de la actividad recaudatoria de las Corporaciones locales, que tiempo atrás había sido ya tratada en el VI Seminario de Investigación, titulado «Actualización de las normas de recaudación de las Corporaciones locales».

De ahí que surgiera un nuevo Seminario, y con tal motivo asistieron, en meritorio empeño, funcionarios relevantes de los tres Cuerpos nacionales, y en especial del de Depositarios, que han vertido conocimientos y experiencias de su curso profesional en pro de un ansiado Reglamento autonómico de la actividad económica financiera de gestión para la efectividad de la deuda tributaria.

A ultranza de sustituir por normas propias las comunes del patrón estatal, trata de encuadrar en sus verdaderos límites, y sin pretensiones científicas, una actividad, la más esencial para el Ente local, cual es la consecución de medios económicos de supervivencia.

Este Reglamento podría dar confianza no sólo a funcionarios y En-

tes locales, sino a un abundantísimo grupo de contribuyentes, separándolos de la común isomorfia que de siempre ha querido impregnarlos el Estado.

Del deseo de llegar a un perfeccionamiento normativo se ha elaborado este Reglamento, que viene a luchar contra la penetración de la Hacienda del Estado en la propia de las Corporaciones locales, pluralidad de sistemas jurídicos, desactualización de preceptos, dispersión de normas, confusión por conexiones de preceptos entre dos ordenamientos principalmente distintos, el central y el local, con serio gravamen para este último.

El capítulo I analiza cuestiones generales referentes a la gestión recaudatoria, responsables al pago, y domicilio del deudor tributario.

El capítulo II delimita los órganos de la función recaudatoria local, destacando interesantemente la asignación al Depositario de fondos de la facultad de firmar la providencia de apremio en los expedientes administrativos y acordar la declaración formal del perjuicio de valores, iniciando los expedientes de responsabilidad que por dicha declaración se derivan, con fundamentación tan convincente, basada en la misma naturaleza de la providencia de apremio, acto reglado inexorable que ha de producirse inevitablemente por el transcurso de ciertos plazos, al no hacerse efectivas las deudas a cargo del sujeto pasivo obligado al pago, y en la facultad de acordar la declaración formal del perjuicio de valores que se produce por el mero transcurso del tiempo, lo que hace holgar el acto del Presidente de la Corporación como soberano

discrecional y originario de su *potestas*.

El capítulo III trata del lugar, tiempo, integridad, requisitos, medios, justificantes, garantías, efectos, aplazamiento y fraccionamiento del pago.

El capítulo IV se ciñe al procedimiento de recaudación en período voluntario, en donde brilla por su ausencia toda acción directa de compulsión, estableciendo, con singular matización, la posibilidad de que el cobro de los valores recibidos pueda realizarse por ingreso directo.

El capítulo V matiza el procedimiento de apremio, instruido por el mismo recaudador, a fin de obtener el cobro coactivamente, que debe ser ayudado por cualquier otro de la Zona o Municipio donde tuviere bienes el deudor, mandatario *ex lege* creado por la norma, para volver más fácil, rápida, segura y económica la cobranza del impuesto.

El capítulo VI establece el sistema de garantías reclamatorias o de recursos, a fin de que la actuación del personal recaudador de las Corporaciones locales se desenvuelva con arreglo a las normas jurídicas preestablecidas. Con especial detenimiento hemos leído lo referente al expediente de denuncia, que deja abierta una puerta para que el público en general mantenga la pureza del ordenamiento recaudatorio.

Y por último, en el capítulo VII se aborda un tema de extraordinaria importancia en la problemática recaudatoria de las Corporaciones locales, como lo es el de la recaudación en los pequeños Municipios.

En resumen, un texto que, con-

tando con una sistemática perfecta, vendrá a dar inapreciable utilidad en las Entidades locales.

FRANCISCO BALLESTEROS INGUNZA

ABELLA POBLET (Manuel) y la redacción de «EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS»: *Tarifas de industrial (Licencia fiscal del impuesto industrial)*. Madrid, Publicaciones Abella, 1974, 575 págs.

El libro titulado *Tarifas de industrial (Licencia fiscal del impuesto industrial)*, que se publica por «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, S. A.», es una encomiable obra de sistematización y actualización de las indicadas tarifas. Aparece como autor don Manuel Abella Poblet y la redacción de «El Consultor de los Ayuntamientos».

En efecto, las tarifas de industrial, en su más actual versión, aparecen publicadas como consecuencia de la O. M. de 6 de junio de 1974 (B. O. E. del 28 y siguientes), constituyendo para la editorial citada su veintidós edición, por lo cual su experiencia en esta concreta materia se encuentra fuera de toda duda.

Se inicia la obra que se comenta con una nota de la redacción que ofrece la clave de la sistematización de las tarifas, continuándose con un índice sistemático de la obra, tan necesario, pues brinda un camino seguro para su consulta.

Seguidamente se ofrece el texto completo de la Instrucción provincial para la cuota de licencia fiscal, desglosada en siete capítulos, y sus disposiciones finales y transito-

rias, con sus correspondientes impresos.

Es de destacar, desde la perspectiva de la Administración local, la regla 93, que configura la responsabilidad de los Alcaldes y Secretarios, que se glosa muy pormenorizadamente, así como el capítulo VI sobre participación de los Ayuntamientos en el 90 por 100 de la recaudación líquida de la cuota tributaria de la licencia fiscal, así como su revisión quinquenal por medio de ley, teniendo en cuenta los rendimientos de las cuotas cedidas.

Finalmente se ponen en conexión las licencias municipales de obras con el pago del impuesto industrial.

Se completa la obra citada con la Circular núm. 70, de 4 de febrero de 1961, de la Dirección General de Impuestos sobre la Renta, sobre instrucciones para la aplicación de las tarifas, que son un compendio práctico y para el buen uso de las mismas. También se transcribe la Circular núm. 79, de 30 de julio de 1962, de la antes citada Dirección General, sobre tramitación de declaraciones de alta y baja de licencia fiscal, y últimamente la Orden de 15 de noviembre de 1974, por la que se dictan normas para satisfacer premios por la colaboración efectiva de los Secretarios de Ayuntamientos en la gestión de la contribución territorial urbana y la cuota de licencia del impuesto industrial.

La obra termina definitivamente con un índice alfabético completísimo de la Instrucción reguladora de las tarifas de industrial.

En síntesis, la obra citada tiene un fuerte contenido pragmatista que la hace muy útil para su inme-

diata aplicación. No se busquen en ella amplias digresiones teóricas, sino un instrumento de consulta inmediato en el despacho, que resolverá de forma rápida todas las cuestiones referentes a las tarifas de industrial.

MANUEL DOMÍNGUEZ ALONSO

IV CONGRESO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *Recomendaciones y trabajos*. Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1974, 582 págs.

Este tomo, publicado por la Universidad Nacional de Cuyo, a iniciativa del Instituto de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, contiene los diversos trabajos del IV Congreso, que es continuación de otros tres anteriores.

Congresos anteriores

El primero de estos Congresos tuvo lugar en la ciudad de Mendoza en 1954 y fue declarado de interés nacional. Asistieron funcionarios de la Nación, las Provincias, Municipios, Universidades, entes descentralizados, entes gremiales de empleados y trabajadores del Estado. Su temario giró en torno a los principios y doctrinas de la ciencia de la Administración y su propósito fue echar bases y sentar criterios para una Administración racional en el país.

El segundo Congreso, al que asistieron cerca de doscientos representantes, algunos de ellos extranjeros (de los países limítrofes y Perú), tuvo su sede en Buenos Aires en 1961 y se ocupó especial-

mente de los aspectos de la operación administrativa en función del desarrollo y del entrenamiento de nivel superior de la Función pública.

Al tercero de estos Congresos, celebrado en Horcomolle, en noviembre de 1964, asistieron ciento diecisiete funcionarios y representantes de instituciones nacionales y provinciales, además de algunos países extranjeros, Universidades y organizaciones internacionales. Su temario, continuación del anterior Congreso, giraba fundamentalmente en torno a los aspectos técnicos de la Administración en función del desarrollo.

Las actas y trabajos de los mencionados Congresos han sido publicadas en cuatro volúmenes por la Imprenta oficial de Mendoza y en los tomos 3, 4, 13 y 14 de la *Revista de Administración Pública*, si bien es verdad que dichos trabajos apenas trascendieron del marco profesional y académico en que se concibieron y realizaron, salvo algunas pocas recomendaciones, que, si bien influyeron en las esferas de gobierno, fue principalmente en virtud de la acción personal de sus autores. No quiere esto decir que la labor y los resultados de estas asambleas hayan de subestimarse, pues en ellas se han tocado todos los temas y examinado los problemas principales de la actual Administración pública argentina.

IV Congreso

Este cuarto Congreso obedece al largo plazo transcurrido desde el tercero a la conveniencia y oportunidad del mismo, ya que, dado el deterioro de los principios y las pocas recomendaciones técnicas adop-

tadas durante dicho período por los Gobiernos, se habían creado numerosas trabas anquilosadoras.

Si tenemos en cuenta que la Administración dispone de un recurso humano capaz de aplicar conocimientos y experiencias adquiridos de anteriores Congresos y, por otro lado, el proceso institucionalización y la próxima inauguración de un Gobierno constitucional requerirán llenar el vacío con un apoyo técnico que permita aprovechar la meritoria labor ya realizada, haciendo posible introducir con criterio pragmático las reformas necesarias, no es difícil vislumbrar la valiosa contribución que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales aporta en esta oportunidad.

TEMARIO

I. *Simplificación y tecnificación del mecanismo administrativo y su proceso.* Criterios y bases para el perfeccionamiento y/o la reforma de la Administración pública.

II. *Administración del recurso humano en la Función pública.* Clasificación de puestos y descripción de tareas. El reclutamiento para el servicio civil. Sistemas de promoción. La capacitación para y en la Función pública. Carrera administrativa.

III. *Operatividad de los planes y programas de desarrollo económico y social.* Coordinación de la acción concurrente a nivel federal, regional, provincial y local. Delegación de autoridad y desconcentración. La función normativa, el control de gestión y la evaluación de resultados a cargo de la Administración central, en esencial concordancia con los principios de la ejecución descentralizada.

Los autores de estos temas han sido, respectivamente, don Francisco Eduardo Pompones y don Ernesto Jorge Pennimpeden, autor este último de los temas II y III.

A los estudios y conclusiones de las anteriores convocatorias se suman los resultados de este IV Congreso Nacional de Administración Pública, cuya temática ha enfocado aspectos significativos para la vida de las Administraciones públicas referidos a la simplificación y tecnificación del mecanismo administrativo hacia el perfeccionamiento y en cuanto a la reforma del sistema, de las estructuras y funcionalidad, sus respectivas metas deben estar inspiradas en la economicidad y en la eficacia de sus resultados.

El tema de los recursos humanos es de una amplitud que abarca todas las etapas desde el ingreso, selección, reclutamiento, desarrollo de carrera, regímenes de remuneraciones, sistemas de pasividades. Despertó el interés de los congresistas por la cantidad de proposiciones presentadas, lo que evidencia que en esta materia pueden arbitrarse diversidad de medidas con efectos inmediatos.

En el tercer tema, sobre planes y programas de desarrollo económico y social, se tratan sustancialmente aspectos referidos al establecimiento de sistemas de planificación, auditoría y control de gestión en los diversos niveles y jurisdicciones estatales, y también problemas vinculados a la descentralización y desconcentración administrativa, y con instrumentos relativos a la actividad a nivel gerencial en las empresas públicas.

El tomo incluye una serie de resoluciones y recomendaciones de

este Congreso Nacional de Administración que han de contribuir con seguridad a esclarecer y solucionar los problemas inherentes al servicio público.

Se procura ofrecer una serie de conclusiones, anteproyectos de ley o criterios de acción de inmediata aplicación en la República Argentina, especialmente en relación con las políticas nacionales vigentes en la materia.

La América Latina no podía desatar los nudos de su estancamiento sin un esfuerzo continuado de los hombres que ocupan cargos en la Administración pública.

Este Congreso ha configurado un singular esfuerzo para poner a la Administración pública en las mejores condiciones de servir a la comunidad en que se halla inserta.

La Asamblea que comentamos ha logrado su fundamental objetivo de señalar las pautas principales para una Administración pública apta para satisfacer las necesidades del desarrollo. Este parece ser el logro que ha satisfecho los anhelos que inspiraron originariamente la organización de estos Congresos, que concretan el ideal de un puro interés intelectual al servicio del progreso del país.

GUMERSINDO GUERRA-LIBRERO

LÓPEZ FERREIRO (Antonio): *Fueros municipales de Santiago y de su tierra*. Santiago de Compostela, 1895. Madrid, Ediciones Castilla, S. A., 1975, 725 págs. (edición facsímil).

Hay en los últimos tiempos tendencias a publicar ediciones facsímiles, reprints, etc., de textos con-

siderados importantes y pertenecientes a los siglos XVIII y XIX. Hemos visto recientemente las *Cartas de León Arroyal*, la *Relación de los viajes de Ponz* y ahora nos llega el libro del ilustre canónigo de la Catedral de Santiago de Compostela, que dedicó gran parte de su vida al conocimiento y estudio de los Fueros municipales de la comarca santiaguesa. Los privilegios y libertades municipales durante toda la Edad Media tienen singular importancia en una zona que está en contacto con Europa cotidianamente, porque es la meta de las peregrinaciones y el fin de un camino físico por el que discurren los hitos de la cultura del medioevo desde Francia o Italia, e incluso desde los brumosos países del Norte.

El estudio de estas colecciones de *Fueros de Santiago y su tierra* tiene también una importancia histórica, por su posición cronológica, ya que, publicados a finales del siglo XIX, en 1895 concretamente, se anticipaba casi en veinte años a los importantes trabajos científicos sobre el tema de los Fueros, realizado por el Centro de Estudios Históricos y posteriormente por el equipo de historiadores que hacía posible el *Anuario de Historia del Derecho Español*. Sin ser el primer estudio realizado sobre un Fuero municipal, sí podemos encajillarle entre los que corresponden a la época primitiva.

Fundamentalmente, divide la obra en cinco etapas y períodos; el primero, desde la fundación de Santiago hasta fines del siglo XII; el segundo, desde esta época hasta mediados del siglo XIV; el tercero, que llega hasta fines del siglo XV; el cuarto, que abraza los tres siglos siguientes hasta el llamado régi-

men constitucional, y el quinto, el de la época contemporánea con el autor.

Para hacer más fácil la comprensión del estudio, hace una panorámica de la situación político-social en la época, referida al estado y condición de las personas y de las tierras en las primitivas épocas, así como la formación de los Concejos y los medios adoptados para fomentar su población.

El primer documento que tiene una referencia de tipo foral en Santiago de Compostela es el privilegio otorgado por Ordoño II en 19 de enero de 915. Se trata de un decreto estableciendo las sedes de Tuy y Lamengo, cuyos prelados se habían refugiado en la diócesis de Santiago, y añadiendo varias concesiones a la Iglesia del Apóstol, dice así: «Doy, pues, y confirmo al Santo Apóstol, que si los hombres que moran en la ciudad o junto al sepulcro del Santo Apóstol dentro de los primeros cuarenta días de su residencia en Santiago fueren reclamados y demandados como siervos, sean al punto expulsados; pero si dentro de dichos cuarenta días no fuesen objeto de ninguna reclamación, después permanezcan sin temor a ninguna demanda».

En este mismo privilegio encontramos una ampliación territorial de Santiago: «... Y por cuanto yo, el ya dicho Ordoño (el II), por vuestra intercesión (la del Apóstol) obtuve del Señor que se sometiese a mi dominio gran parte de la cristiandad (de España), confirmo la devoción de mi padre y de mi abuelo, y de mi propio arbitrio añado otras doce millas, de modo que sean doce duplicadas, a saber, desde San Vicente del Pino hasta Iria y la villa de Logrosa y Sigüero

con el *commisso* de Montesacro, según lo obtuvo el abad Gundesindo, y el de la Amaía, como lo obtuvieron Lúcido y Nuño; ordenando que no paguen más que lo que establecieron nuestro abuelo y nuestro padre» (1).

No obstante, hay que indicar que el diploma de Ordoño II no hace ninguna mención a la organización de los poderes públicos municipales en Santiago de Compostela y su tierra. Este aspecto ya sí es considerado en el año 1095 por el Conde de Galicia don Ramón de Borgoña, yerno del Rey Alfonso VI, que confirmó el decreto del Conde y añadió que aprobaba y ratificaba el Fuero y costumbre de que gozaban los compostelanos. Sin embargo, la más antigua carta foral escrita de las que se conservan donadas a Santiago lleva por fecha el 16 de diciembre de 1105.

Hace el autor referencia a los Tribunales de Justicia y a las Instituciones Administrativas Municipales de Santiago en este primer período, de las que no existen excesivas referencias, puesto que la definitiva constitución del Concejo o Regimiento no debió llevarse a cabo sino en el Pontificado del Arzobispo don Pedro Suárez de Deza (1173-1206). De este tronco de Instituciones Municipales surgieron unas vigorosas ramas, en palabras del canónigo, que tuvieron una influencia decisiva en el desarrollo de la actividad urbana de los siglos siguientes. Nos referimos a los gremios. En primer lugar, el Colegio de Artistas en la Catedral, los cambiadores, los orifices, los concheros y azabacheros; actividades, co-

mo se puede observar, que giran alrededor de las peregrinaciones y del culto al Apóstol.

Hasta aquí el Municipio de Santiago, pero su tierra comprendía unas amplias comarcas, incrementadas sobre los límites que en el año 915 le señalase Ordoño II en el privilegio ya citado.

Eran los prelados, señores de la diócesis de Santiago, quienes tenían frecuentes competencias con los sayones del Rey, semillero de disturbios y problemas. Estos prelados llegaban a dar Fueros, como los del año 1116 de don Diego Gelmírez, donde se incluye la diócesis y tierra de Santiago.

Al estar dividida la tierra de Santiago en dos secciones, la llana y la privilegiada, daba lugar a una legislación distinta en la que se entremezclaban las jurisdicciones señoriales. Así fueron surgiendo Fueros de otras entidades de población; el de Padrón, ratificado en 1164 por Fernando II, Fuero que los Arzobispos don Pedro Gudezteiz y don Martín hicieron extensibles a las parroquias de San Julián de Requeijo y Santa María de Herbón. Cuatro años después se otorgaron los Fueros de Noya, y posteriormente los de Pontevedra y Caldas de Reyes.

En el segundo período define el autor el Concejo compostelano, su organización, fuentes de financiación, las exenciones y la justicia municipal.

Muy interesantes son las contiendas y los problemas de competencia que surgen y surgirán siempre en el futuro entre los Arzobispos y el Concejo de la ciudad; a veces esas diferencias tienen que ser resueltas por una decisión real, como vemos en el capítulo XVIII, de-

(1) Toma las citas el autor de *España Sagrada*, vol. XIX, apéndice, pág. 351.

dicado a la sentencia arbitral dictada por Alfonso X en Sevilla el 21 de febrero de 1261 entre el Arzobispo y Cabildo y el Concejo de Santiago. Los capítulos XIX y XX son nuevas sentencias confirmando las anteriores, dictadas por Alfonso X el Sabio. Hasta el extremo llegaron las cosas que el propio Alfonso X, a la muerte del Arzobispo don Juan Arias, se decidió a tomar en su guarda la ciudad, incorporándola en el real Señorío. Esta situación duró hasta el reinado de Fernando IV, que en 1308 reintegró a la Iglesia compostelana el Señorío de la Ciudad de Santiago; esta nueva situación provocó una sublevación de los compostelanos contra el Arzobispo don Berenguel a finales de 1318. Una nueva anulación de Alfonso XI, en la cual se confirmaban los intentos del Concejo, pero en el que su libertad y autonomía no avanzaban mucho. Este problema del Señorío de Santiago se transmitió al reinado siguiente, encuadrándose en el campo de la violencia que caracterizó la época de D. Pedro I.

Va recogiendo el autor las franquicias y privilegios otorgados por los reyes del siglo XIV a los ciudadanos de Compostela, así como las revueltas y alteraciones ocurridas en la segunda mitad de dicho siglo, que se prolongan hasta principios del siguiente, lo que obliga al establecimiento de la Hermandad en el año 1418. Pero las alteraciones y tumultos y los conflictos entre la mitra y los burgueses se extienden a lo largo de todo el siglo, sin que los Trastámara puedan resolver la situación y restaurar el orden perdido.

Del capítulo XXXVIII al XLIV hace referencia a los Fueros ro-

manceados de Padrón, Pontevedra, Noya, Muros y los especiales de otras villas, incluyendo las relaciones político-sociales entre los Arzobispos y los Señoríos de la tierra de Santiago en el período.

El cuarto período se inicia con los pleitos entre el Concejo y los Arzobispos en el siglo XVI, que dan lugar a una sentencia de la Real Chancillería de Valladolid de 1548, describiendo a continuación la estructura del Concejo compostelano durante ese período y las causas de su encumbramiento, situación que vio ampliada en el siglo XVIII, aunque coincide con una época de declive de la industria en Santiago.

Finaliza el estudio con la contemplación de la situación municipal en Santiago a finales del siglo pasado, en la que se lamenta del excesivo centralismo y la falta de autonomía que tenían las Corporaciones locales. La gran influencia del poder central sobre la actuación de las Corporaciones impedía un auténtico desarrollo, con su fuerza consiguiente a la hora de tomar decisiones y de realizar una eficaz gestión de las Corporaciones locales; propugnaba el autor una modificación en el régimen local para que éste recuperase su esplendor perdido.

Acompaña al texto un apéndice de unos fragmentos de un códice que contenía el texto latino del Fuero Juzgo, intercalando en cada ley la traducción en románicas. Transcribe otro documento en el cual la Junta General de Procuradores de la Hermandad eleva unas súplicas a las Cortes de Madrid de 1842.