



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

KEITH-LUCAS (Bryan) y RICHARDS (Peter G.): *Historia del Régimen local inglés en el siglo XX*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, 378 págs.

El Instituto de Estudios de Administración Local en su Colección «Administración y Ciudadano» ha editado esta importante obra sobre el régimen local inglés en el siglo XX, traducida por Joaquín Hernández Orozco. La obra consta de un prólogo, once capítulos y una relación de la bibliografía existente sobre la materia.

Al concluir el siglo XIX, como se dice en la introducción de esta obra, pudo decirse que el régimen local inglés había proclamado el triunfo de las ideas democráticas y que el gran principio de la democracia representativa se había aplicado plenamente a dicho régimen, habiendo quedado firmemente establecido como consecuencia de la serie de disposiciones que culminaron con la promulgación de la Ley de 1894. Esta Ley había procedido a sistematizar los Consejos de Distrito de Inglaterra, dando origen al mosaico de distritos urbanos y distritos rurales, que ha pervivido hasta 1974. Los distritos urbanos estaban constituidos, básicamente, por aquellas villas más pequeñas que, si bien, no habían alcanzado la dignidad del título de burgo y sus consiguientes atributos, sí que habían obtenido la posibilidad de responsabilizarse de sus propios servicios sanitarios. Los distritos rurales venían a ser en esencia las antiguas Uniones Parroquiales

de la Ley de Pobres. Dentro de los distritos rurales se encontraban, pues, las unidades administrativas más pequeñas: las parroquias, basadas en la tradicional división eclesiástica del territorio.

Se expone a continuación en la obra la constitución de las autoridades locales: el sistema electoral, concejales, funcionarios, Cartas o fueros burgueses y las asambleas de Municipio y de Condado. De este capítulo destacamos por su importancia el tema del funcionario. En Inglaterra, las autoridades locales han gozado siempre de la libertad de emplear a tantos funcionarios como estimen precisos para el eficaz funcionamiento de sus servicios. La forma de designación de los funcionarios ha variado. Se ha discutido la pertenencia de los Secretarios municipales a los órganos corporativos y el autor expone las vicisitudes por las que ha pasado el funcionariado local en este país. En el tema de las Cartas o fueros digamos que durante el siglo XIX cobró mucho auge una distinción doctrinal entre los burgos, creados por Carta otorgada por la Corona y los demás Entes locales, cuya existencia corporativa dependía de leyes del Parlamento. Con la aprobación de la Ley de Régimen local de 1972 dejaron de existir las Corporaciones burguesas basadas en una Carta Real. La Corona podía seguir otorgando Cartas en las que se concediesen privilegios y títulos a determinados Entes locales, pero tales Cartas no tendrían en ningún caso carácter constitutivo, esta-

bleciéndose que todos los Entes locales nuevos se crean por disposición estatutaria y no mediante el ejercicio de la prerrogativa real.

Otro capítulo dedica el autor al tema de las funciones, mostrando en primer lugar el esquema básico de los servicios municipales hasta el año 1900, para pasar después al análisis de la empresa pública y empresa privada en las Entidades locales. Como consecuencia de las guerras mundiales de este siglo las Entidades locales en Inglaterra tuvieron que extender los servicios existentes. El autor estudia en concreto los servicios sociales, la beneficencia, así como la aproximación mutua entre los diversos servicios de asistencia social.

En el capítulo siguiente el autor analiza el conflicto que se produce en el siglo en curso entre el poder central y la Administración local, que viene a ilustrar la tesis de que, cuando tales conflictos surgen, la relación estrictamente jurídica y legal entre ambas esferas de poder pronto queda inmersa en la política. En tal sentido, el autor expone en este capítulo el caso de Poplar, que es uno de los acontecimientos más importantes de la historia de la beneficencia inglesa, así como de la historia del régimen local.

El capítulo quinto de esta obra examina las personas implicadas en el régimen local y especialmente a los consejeros y funcionarios. En 1946 surgió, tras muchas dilaciones y conflictos con los propios empleados, el programa nacional de reglamentación de las condiciones del servicio, comúnmente conocido bajo la denominación de «La Carta», que estableció un sistema general de ingreso, formación e instrucción de los profesionales de la Administración local, así como el tema de los ascensos y retribuciones.

Tres capítulos sucesivos examinan los temas de la política de partido en la Administración local inglesa, los aspectos de la Hacienda local y el control general y desarrollo de políticas de ámbito nacional para servicios locales.

Nos detendremos específicamente en un tema sumamente interesante, y es el de las asociaciones de autoridades locales. En 1972, las cinco asociaciones locales existentes en Inglaterra se reunieron en el mes de mayo para estudiar la posibilidad y, en su caso, la forma de constituir una sola asociación, pero no se llegó a ningún acuerdo en tal sentido, aunque obvias las ventajas de la fusión, pero también sus inconvenientes al temer que dicha asociación se viera dominada por la política de partido, ya que de formarse una asociación de autoridades metropolitanas, la misma sería controlada por el partido laborista, mientras que la asociación de Consejos de Condado tendría un carácter más conservador y los Consejos de Parroquia temían no fuesen escuchados en las más altas esferas.

Finalmente el autor se refiere al tema de la reorganización del régimen local inglés y a las vicisitudes que la misma ha tenido que pasar hasta llegar a la Ley de 1972, y esta Ley puso fin a la forma de Administración local que se había iniciado con la legislación de 1888 y 1894. En 1972 se crearon Entidades jurídico-legales completamente nuevas y a tenor con el desarrollo social y urbanístico de las nuevas ciudades. Con esta Ley se ha tratado de proporcionar nuevas oportunidades de desarrollo de los servicios locales. Con ella se ha querido lograr una mayor racionalización y economía en el funcionamiento del sistema local inglés. Estos son, en líneas generales, los grandes temas que se abordan en la obra que recensionamos.

mos. Se trata de una obra exhaustiva sobre el régimen local inglés, de interés para todos los estudiosos del régimen local, que finaliza con un índice de los temas tratados en dicha obra.

FRANCISCO LOBATO BRIME

DELEGACIÓN INTERPROVINCIAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL EN GRANADA: *El deber de advertencia de ilegalidad en la Administración local*. Temas de Administración Local, Granada, 1980, 100 páginas.

El número 204 del «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local» (hoy CUNAL) correspondiente al mes de diciembre de 1961, publicaba un trabajo—tan bueno como todos los suyos—del llorado municipalista Fernando Albi Cholbi, titulado: «El deber de advertencia de ilegalidad de Secretarios e Interventores, según el artículo 413 de la Ley de Régimen local y concordantes». ¿Conserva actualidad este tema y el acertado tratamiento que hace casi veinte años supo darle Albi Cholbi? La Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, creada por convenio suscrito por dicho Centro nacional con las Diputaciones provinciales de Almería, Granada y Jaén, ha dado una respuesta afirmativa a esta interrogación y, al propio tiempo, ha creído oportuno rendir homenaje a la memoria de quien «dedicó a la investigación y al servicio de la Administración local lo mejor de su vida».

La opinión que formulaba Albi puede resumirse así: «Que la materia de que se trata está atribuida a la competencia expresa del funcionario

a quien se pretende imputar la responsabilidad. Que la legalidad infringida es manifiesta, es decir, obvia, notoria, evidente, sin posibilidad de dudas ni de diversas interpretaciones opinables. Que en la omisión concurren circunstancias que permiten encuadrarla en alguno de los casos previstos en el artículo 105 del Reglamento de Funcionamiento, Organización y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, o sea, que no basta haber dejado de realizar la advertencia para que pueda estimarse existente una falta administrativa. Se requiere, además —y así lo determina concretamente la jurisprudencia—que dicha omisión produzca alguna de las consecuencias que se determinan en el mencionado artículo del repetido Reglamento para caracterizar la falta que regula: perturbación del servicio, perjuicio notorio a otra persona, daño o riesgo para el interés público, etc.».

En su Introducción a esta reimposición del trabajo de Albi, Ribes Puig estudia la situación actual del problema de la advertencia de ilegalidad y nos advierte que «el agravamiento del deber de advertencia y la injusta equiparación de la responsabilidad por su omisión con la de los adoptantes del acuerdo ha ido reiterándose en disposiciones sucesivas hasta nuestros días. Su sentido antijurídico y regresivo nos parece evidente». En prueba de su afirmación cita Ribes el Real Decreto de 30 de diciembre de 1976, que en su artículo 34.1 hace responsables solidarios al Secretario y al Interventor si no advierten a la Corporación municipal las infracciones legales en que puedan incurrir con sus acuerdos en relación con las contribuciones especiales de carácter obligatorio y por incumplimiento de las resoluciones de los Alcaldes sobre ejecución de los respectivos acuerdos definitivos en dicha materia; el Real Decreto de

1 de diciembre de 1977, por el que se dictan normas sobre fiscalización de gastos en la Administración local, fijando las responsabilidades de las Corporaciones, de sus Secretarios e Interventores; y el Real Decreto-ley de 20 de julio de 1979, cuyo artículo 19 se refiere a la advertencia por el Interventor de ilegalidad o nulidad en la materia de gastos y pagos.

J. L. DE S. T.

GONZÁLEZ OSSORIO (Camilo): *II Asamblea Plenaria de los Cuerpos Nacionales* (10, 11 y 12 de noviembre de 1979). Madrid, 192 págs., 8 fotografías a todo color.

Camilo González Ossorio, Vocal-Depositario del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, ha asumido la tarea de reunir y sistematizar la información y documentos de la II Asamblea Plenaria de los Cuerpos Nacionales de Administración Local, celebrada en los días 10, 11 y 12 de noviembre de 1979; y lo ha hecho a justo título porque él fue uno de los artifices fundamentales del éxito de dicha Asamblea, a la que dedicó «muchas horas de esfuerzo», como hace notar el Presidente del Colegio, don José Fariña Jamardo, en el prólogo de este trabajo, que, bien editado e ilustrado con fotografías en color que realzan su valor, nos ofrece un texto suficientemente amplio y expresivo de la significación de dicha Asamblea para el futuro de los tres Cuerpos directivos del funcionariado español de Administración local.

El capítulo I contiene la documentación relativa a los acuerdos y comunicaciones que impulsaron y conformaron la Asamblea e iniciaron la elaboración de las conclusiones que habrían de discutirse y aprobarse de-

finitivamente, así como el reglamento que habría de regirla y la ambientación necesaria de la misma, utilizando al efecto todos los medios de comunicación social. El capítulo II y siguientes nos brindan las distintas fases recorridas por los asambleístas desde la inauguración en el Aula Magna del Instituto de Estudios de Administración Local, con discursos del Presidente, don José Fariña Jamardo, y con la conferencia sobre los Cuerpos Nacionales, pronunciada por el Catedrático de Derecho Administrativo don Alejandro Nieto, cuya publicación constituye un interesante documento de estudio, no solamente para los funcionarios locales, sino también para todos los estudiosos de la Administración local española. El acto se cerró con un elocuente discurso del Subsecretario de Administración Territorial, don Manuel María Uriarte Zulueta, tras cuyas palabras se levantó la sesión. Ofrece especial interés la labor desarrollada por las Comisiones de trabajo de la Asamblea, cuya actuación se detalla en el capítulo III, junto con la referencia a las enmiendas presentadas. La lectura y aprobación de conclusiones tuvo lugar en el cine «Palafox», completamente abarrotado de asambleístas, en acto plenario celebrado el 12 de noviembre bajo la presidencia de don José Fariña, actuando los coordinadores de las respectivas ponencias en la forma que se detalla en el capítulo IV. Acto seguido, en el mismo y con la misma extraordinaria concurrencia, se celebró el acto de clausura, presidida por el Ministro de Administración Territorial, don Antonio Fontán, quien, después de unas oportunas palabras del Presidente del Colegio Nacional, pronunció el importante discurso que se publica íntegramente en este buen trabajo de González Ossorio (capítulo V).

Nos ofrece el capítulo VI la filosofía y texto de las conclusiones, cuyo valor es innecesario ponderar, puesto que constituyen el más perfecto reflejo del pensamiento actual de los Cuerpos directivos de la Administración local española, por lo que constituyen una documentación imprescindible para futuros estudios y tareas legislativas en orden a la profesionalidad de los Cuerpos, al estatuto jurídico de los mismos, a su colegiación-sindicación y a la seguridad social-MUNPAL.

Los últimos capítulos se dedican a dar cuenta puntual y exacta del almuerzo celebrado en un céntrico hotel con asistencia masiva de asambleístas, acompañados en gran número por sus consortes, a los postres del cual pronunciaron muy expresivas palabras el Presidente del Colegio y el Ministro de Administración Territorial; a la visita al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno por la Junta de Gobierno del Colegio Nacional y los Presidentes de las Comisiones de trabajo, en entrevista desarrollada en un clima de gran cordialidad, en la cual don Adolfo Suárez, al recoger las conclusiones, manifestó que es conocedor de la Vida local española, ya que ha realizado diversos estudios relacionados con la Administración local y ha ejercido diversas funciones políticas íntimamente ligadas a la Administración. Finalmente se da cuenta de la visita a Don Juan Carlos I, quien se dignó recibir en audiencia a la Junta de Gobierno del Colegio Nacional, acompañada del Ministro de Administración Territorial, y durante la cual el Rey se mostró muy interesado por los planteamientos de los Cuerpos Nacionales y se refirió a la idea básica de la profesionalidad como algo verdaderamente importante en el desempeño de nuestros cometidos; formuló preguntas y pidió aclaraciones sobre

el contenido de las diversas ponencias, y aludió a la importancia que las Corporaciones locales tienen en la vida del Estado español y la necesidad de que los servicios públicos se presten del mejor modo para los ciudadanos. La audiencia terminó en un clima de gran cordialidad.

J. L. DE S. T.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO (Francisco): *Las asociaciones y su normativa legal*. Madrid, Publicaciones Abella, «El Consultor de los Ayuntamientos», 1980, 285 págs.

El panorama legislativo sobre las asociaciones no es, en nuestro país, ni claro ni convincente. Si a esta doble característica unimos la incidencia sobre el mismo de la regulación constitucional, se comprenderá el interés y, más aún, la actualidad de esta obra de López-Nieto, experto en el tema y conocedor profundo de la problemática que rodea al asociacionismo en su vertiente jurídica y legal.

El autor arranca, en su exposición, de unas consideraciones en torno al derecho de asociación, estrechamente vinculado a la sociabilidad de los hombres y medio predominante de sus realizaciones conjuntas y solidarias en todos los tiempos. Sin embargo, es hoy cuando este derecho se consolida y alcanza sus cotas más elevadas, como lo prueba su plasmación en diversos documentos supraestatales e internacionales; y, por lo que se refiere a nuestro país, como reconoce López-Nieto, «el legislador español, salvo el paréntesis de la posguerra, ha concedido al derecho de asociaciones la importancia que merece», tal como se deduce de una simple lectura de la Constitución de 1978.

Tras estas ideas preliminares que

sirven de pórtico al contenido propiamente dicho del libro, el autor pasa a estudiar las asociaciones que se encuentran *sometidas al régimen general*, partiendo de la delimitación legal de lo que es una asociación. Seguidamente, va analizando diversos aspectos del tema, como son el procedimiento de constitución, la constitución de asociaciones juveniles, los procedimientos especiales a seguir en determinados supuestos (modificación de estatutos, reconocimiento de utilidad pública, disolución, uso de la palabra «nacional» en la denominación social y denominaciones alusivas e integración en Entidades internacionales), la regulación de las federaciones, las asociaciones de carácter temporal, la policía de las asociaciones, para cerrar esta parte con una referencia a la variedad asociativa española, que, básicamente, se proyecta en el ámbito cultural, político-social, familiarista, vecinal, asistencial y recreativo-deportivo.

Como nueva parte del libro, aparece la dedicada a las asociaciones *sometidas a regímenes especiales*, entendidos como aquellos que estén constituidos por las normas que rigen las asociaciones exclusivas del régimen general. El autor, de forma sucesiva, va desarrollando la normativa aplicable a las asociaciones religiosas, tanto católicas como no católicas, las de carácter político, las de carácter sindical, las de carácter deportivo, las de carácter administrativo, los centros de iniciativas turísticas, las asociaciones de estudiantes y, por último, las mutuas y las cooperativas. En cada uno de estos supuestos, López-Nieto hace unos planteamientos de tipo general según el tipo de asociación de que se trate, para, a continuación, describir el régimen legal vigente y apuntar **tanto sus deficiencias como**

las modificaciones que ha introducido la regulación constitucional.

Como remate y culminación de lo anteriormente expuesto, el autor desarrolla diversas cuestiones en torno a la trascendencia de los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de asociación. En efecto, la Constitución establece «un sistema dualista de regulación de las asociaciones»: de un lado, el general, que arranca del artículo 22, y los especiales, que afectan a los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las mutualidades y las cooperativas. Sin embargo, de la Ley fundamental se derivan y nacen diversas dudas a interrogantes en un triple orden: primero, si la cita constitucional es una «posibilidad» o una «invitación» que se hace al legislador ordinario para que regule determinadas asociaciones; segundo, si cada asociación aludida ha de caer en el ámbito del régimen general o del especial, y tercero, si estamos ante una simple asociación o, por el contrario, nos enfrentamos a Entidades «con categoría de corporación».

De lo acabado de indicar es fácil concluir que nuestra Constitución, en este campo como en muchos otros, es fuente y raíz de normas reguladoras a dictar en su momento. Así, en concreto, para López-Nieto será preciso dictar una ley general de asociaciones en la que, obviamente, han de respetarse las exigencias constitucionales recogidas en el artículo 22, a la vez que deberá abordar otros temas no resueltos adecuadamente por la Ley de 1964; y, asimismo, tendrán que dictarse sendas leyes orgánicas referentes a los partidos, las asociaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores, los sindicatos de funcionarios civiles y militares y las mutualidades y cooperativas. Hay, no obs-

tante, otras asociaciones indirectamente aludidas en la Constitución o sobre las que ésta guarda silencio, acerca de las cuales el legislador está llamado a pronunciarse siempre con el propósito de defender «la unificación» de estos regímenes especiales dentro del régimen general; ya que todo régimen asociativo especial tiene que limitarse «a la regulación de aquellos extremos en que el derecho de asociación se viera necesitado realmente de esa especialidad, dejando el resto para la Ley general reguladora».

Tres apéndices completan el libro que hemos comentado. El primero es una tabla de legislación dividida en dos bloques, sobre las asociaciones del régimen general y sobre las asociaciones con regímenes especiales; el segundo contiene legislación, recogiendo el texto de las principales disposiciones a nivel constitucional, de ley ordinaria y de normas de rango inferior; y el tercero ofrece la bibliografía seleccionada por el autor.

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA GUISTADO

Reglamentos de la Ley del Suelo: II. Reglamento de Planeamiento Urbanístico. Madrid, «El Consultor de los Ayuntamientos», 1979, 501 páginas.

Hace algunos meses—el verano ha estado por medio—cumplimos el encargo de comentar el primer tomo de estos Reglamentos de la Ley del Suelo, dedicado a la Disciplina Urbanística, con el propósito, que yo lo consideraba lógico, de que ambos comentarios se publicaran en el mismo número de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, lo que no ha podido ser. Ello obliga a dar por repetidas las alusiones de carácter general e in-

troductorias a la recensión propiamente dicha escritas en aquel momento y que también sirven de marco a cuanto ahora pueda decirse. Conviene, no obstante, señalar que algunas de las indicaciones allí incluidas habrá podido perder actualidad y, en algún caso, incluso, han sido superadas o confirmadas por los hechos recientes. En este sentido, hay que citar el Real Decreto-ley 11/1980, de 26 de septiembre, sobre Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, que de alguna manera ha supuesto una ruptura del Plan Supramunicipal elaborado por un Organismo de la Administración central para entregar a los Ayuntamientos del Área una competencia genuinamente municipal con la que sí contaban los restantes Municipios españoles, como es la de elaborar los Planes Generales de Ordenación en el ámbito de sus respectivos territorios.

Esta obra se debe a la redacción de «El Consultor de los Ayuntamientos» con la colaboración de los Secretarios de Administración local Chorot Nogales y Lliset Borrell. El prólogo, escrito por el primero de ellos, es idéntico al del tomo primero de estos Reglamentos, en cuya recensión pusimos suficientemente de relieve el acierto y actualidad de sus comentarios. Conviene ahora tocar dos aspectos a los que entonces no se hizo alusión. Uno es el de la aplicación práctica de los Reglamentos y sus resultados. Para el prologuista está claro que diferirá en los distintos Municipios y «estará en función de quienes se encarguen de aplicarlos». No son, evidentemente, los instrumentos normativos, por buenos que sean, los más importantes a la hora de optimizar los resultados, sino más bien los hombres de la Administración local que, concretamente, deben extremar su preparación urbanística, su

preocupación por estos temas y el correcto tratamiento de los mismos.

Un segundo aspecto, más ligado aún a las normas sobre Planeamiento, y, como consecuencia, totalmente encajado en este comentario, es el de la participación ciudadana o vecinal. En la anterior legislación, los administrados podían formular alegaciones, sugerencias e incluso reclamaciones durante los tradicionales períodos de información pública. Es bien sabido, sin embargo, que durante años ni siquiera estos períodos eran suficientemente aprovechados. El nuevo fenómeno, caracterizado por el despertar de una conciencia social y urbana a través de la constitución de Asociaciones de tipo tipo, se plasmó en el texto de la reformada Ley del Suelo, cuyo artículo 4.º señala la participación de las Asociaciones, Corporaciones y particulares en la «formulación, tramitación y gestión del Planeamiento urbanístico». Está claro que el campo participativo se ensancha en la Ley y se va a articular en el Reglamento de Planeamiento (artículos 125 y 147), aunque limitado a

los Planes Generales y determinados Planes Especiales. Es posible que haya que buscar una participación más continuada, pero sin caer en un Urbanismo asambleario. De hecho, en las grandes ciudades ya se están constituyendo Consejos de Urbanismo a nivel de Distrito que pueden constituir instrumentos para esa continuidad en la participación, y cuyo papel puede adquirir mayor relieve si de alguna manera se recogen en la futura, y ya próxima, nueva Ley de Régimen local.

Estamos seguros que el nuevo Reglamento está ayudando en gran medida a quienes a diario tienen que aplicar la norma haciendo Urbanismo y que la obra editada por «El Consultor» va a aumentar esa ayuda, no sólo por su rico contenido, por la claridad de sus comentarios y las abundantes referencias bibliográficas y jurisprudenciales, sino, incluso, por los propios aspectos formales y de presentación.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ