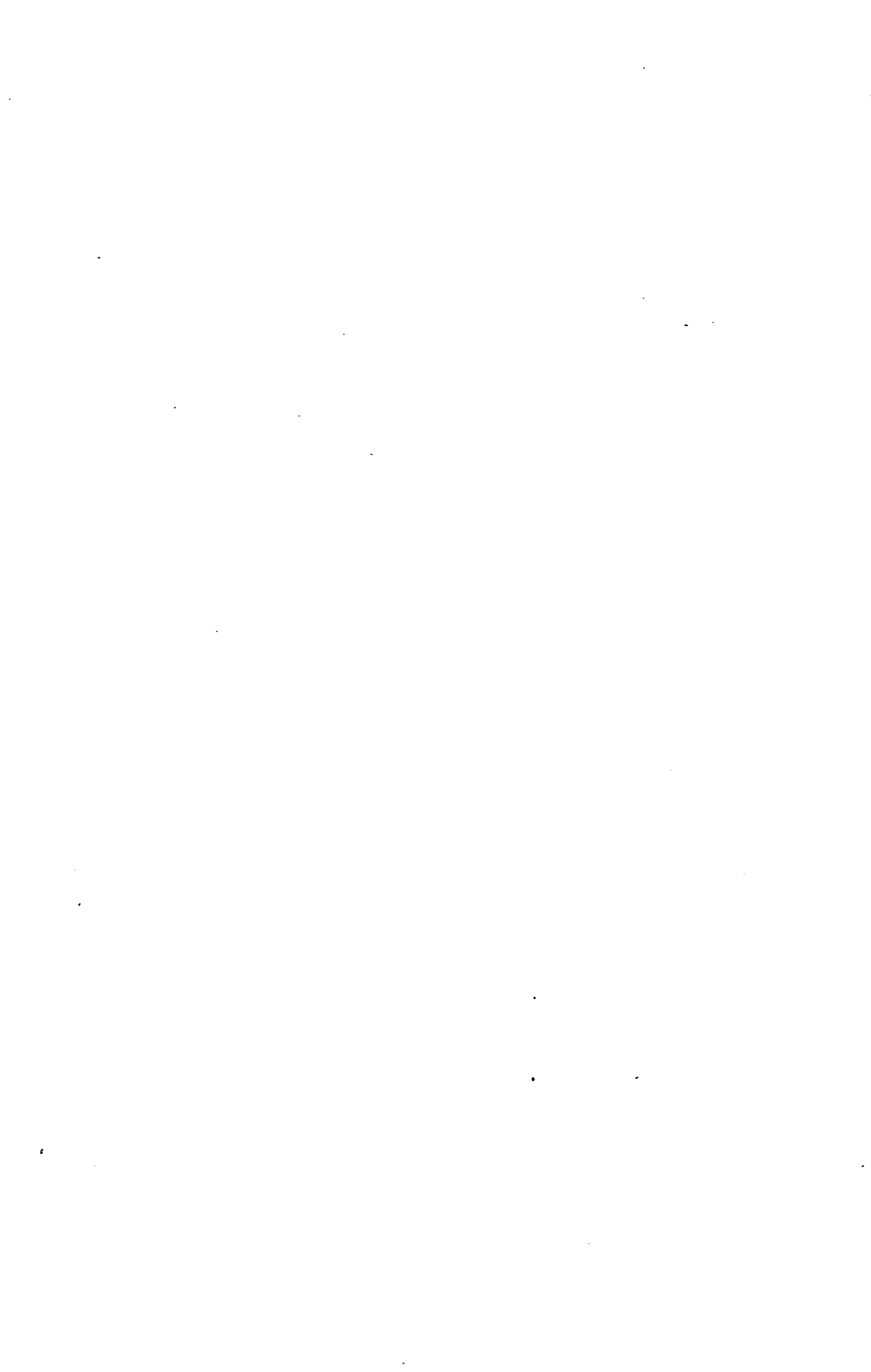




REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

IV. BIBLIOGRAFIA



Nuevo Régimen Local. Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1985, 1.100 páginas.

Con el subtítulo de «Comentarios a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local», Publicaciones Abella ha editado este libro, a las pocas semanas de ser publicada la Ley en el «Boletín Oficial del Estado», y del que son autores los redactores de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.

Si ya es meritorio que en tan corto espacio de tiempo se ponga al alcance de los lectores una obra de tan difícil y compleja elaboración, lo es mucho más porque su contenido responde cumplidamente a las necesidades del profesional de la Administración Local en los inicios de la aplicación de la nueva Ley.

El esquema del libro responde al tradicional método seguido por la Editorial en obras similares. Tras el texto de cada uno de los artículos de la Ley, se incluyen comentarios sobre su contenido y, en muchos casos, referencias doctrinales muy documentadas, así como cuantos antecedentes y concordancias puedan facilitar al lector el conocimiento y alcance de las modificaciones producidas, al mismo tiempo que se hace indicación expresa, con las debidas cautelas, de la normativa anterior, que estiman continúa vigente.

Esta última previsión es de suma utilidad, ya que si con anterioridad, y ante el gran número de normas existentes a consecuencia de las sucesivas regulaciones parciales habidas, era di-

ficil discernir la disposición que correspondía aplicar en cada caso concreto, una vez en vigor la Ley 7/1985, de 2 de abril, la determinación de la normativa vigente ofrece aún mayor dificultad, en tanto no se publique el texto refundido de la Ley y de sus Reglamentos.

Efectivamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición derogatoria y en la Disposición final primera de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, continúa vigente todo el conjunto de la legislación anterior en cuanto no se oponga, contradiga o resulte incompatible con las disposiciones de dicha Ley y, a tal efecto, se autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un sólo texto las disposiciones legales vigentes que comprenda su regulación, aclaración y armonización, y asimismo se han de actualizar y acomodar a lo establecido en la referida Ley las normas reglamentarias que continúan vigentes y, en particular, los Reglamentos que desarrollan la Ley de Régimen Local de 1955.

Merece reseñar algunos de los estudios y comentarios comprendidos en el libro, y que se refieren a temas esenciales que configuran el nuevo Régimen Local.

Al problema de las fuentes del Derecho Local se dedica especial atención en los comentarios que se hacen al artículo 5 de la Ley, que incluye una relación de las diversas fuentes normativas y el orden de su aplicación: en primer lugar, la propia Ley; en segundo lugar, la legislación de las Comunidades Autónomas o la del Estado, o ambas a

la vez, según la distribución constitucional de competencias, y, en tercer lugar, las Ordenanzas que cada Entidad local haya aprobado. El estudio se detiene especialmente en el segundo grupo, ya que en el mismo es donde se producen las mayores variaciones, según la materia de que se trate.

Respecto a la autonomía de las Entidades locales, se destaca, frente al dominio, vigilancia, inspección, control, fiscalización y tutela del poder central y a la falta de representatividad de las Corporaciones en el Régimen Local anterior, la profunda transformación operada con la articulación de los principios contenidos en la Constitución de 1978, que en su artículo 137 declara que los Municipios y las Provincias gozan de autonomía en la gestión de sus respectivos intereses, y en el artículo 140 garantiza la autonomía de los Municipios, consagrando la elección de los Concejales por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y en el artículo 141.2 destaca el carácter representativo de los órganos a que se encomienda el gobierno y administración autónoma de las Provincias e Islas. Igualmente, se analiza el alcance de la autonomía referida a las Entidades locales y la doctrina del Tribunal Constitucional de que la autonomía garantizada a cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés, lo que exige se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

En consecuencia, entienden que el mandato constitucional de autonomía local precisa para su efectividad que se den una serie de requisitos: la independencia de los miembros de las Corporaciones locales, frente a cualquier otro poder, en cuanto a su elección, mantenimiento en el cargo y forma de su ejercicio, la clara determinación de las

competencias locales y, por último, la suficiencia de medios económicos para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a la determinación de las competencias locales, resaltan que la Constitución, si bien enumera las competencias mínimas de las Comunidades Autónomas, así como las que deben quedar en exclusiva para el Estado, al referirse a los Entes locales utiliza vagas expresiones, como la gestión de sus respectivos intereses. Salvo excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones locales, como también aquellas en que no exista algún interés local. En la Ley comentada se enumeran en los artículos 25 y 36 una serie de materias específicas, en que los Municipios y Provincias tradicionalmente han ejercido competencias, si bien los términos de su ejercicio serán los que les marquen la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 2 hace referencia a las competencias que la legislación sectorial de las citadas Administraciones atribuyan a las Entidades locales.

Gran interés tiene igualmente el estudio sobre las competencias propias de los Entes locales, que las clasifican en exclusivas y concurrentes, y sobre las competencias atribuidas por delegación de otras Administraciones públicas, las que, a su vez, hay que distinguirlas de la gestión ordinaria de servicios propios de otras Administraciones.

Del trascendental tema de las relaciones interadministrativas de los tres centros de imputación de poder: Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales, que están llamados a una cierta intercomunicación, puesto que se dirigen a unos mismos destinatarios, se ocupa el libro especialmente de las peculiaridades de las relaciones recíprocas Administración local y demás Administraciones públicas, en relación al

contenido de los artículos 10 y 52 a 55 de la Ley.

Como anexo, se incluye el texto de un posible reglamento orgánico de los Ayuntamientos. También es digno de ser reseñado el excelente y completísimo índice analítico, que permite al lector el inmediato acceso a los puntos concretos de su interés.

En resumen, un libro muy útil y valioso, que resulta de obligada consulta y, muy especialmente, para determinar, con las debidas cautelas, qué preceptos de la antigua legislación estatal deben considerarse vigentes, sobre todo en esta etapa previa a la publicación por el Gobierno del texto refundido de las disposiciones legales vigentes y de las normas reglamentarias actualizadas a que obliga la Disposición final primera de la Ley.

Manuel LAGO SANTISTEBAN

DÍEZ-GONZÁLEZ, Florentino Agustín: *Memoria del Antiguo y Patriarcal Concejo de Laciána*. Nueva edición revisada. León, Ediciones Leonesas, 1985, 206 páginas.

En 1946 editó por primera vez este libro el Instituto de Estudios de Administración Local, al haber conseguido el Premio Nacional «Calvo Sotelo» del año anterior, instituido para premiar los estudios relacionados con la Administración local.

Tras haberse agotado aquella primera edición, diversos factores recomendaban la nueva reedición de la obra debidamente revisada y ampliada, con las experiencias e investigaciones posteriores del autor, el que, como es sabido, no ha dejado en su vida profesional de estudiar la problemática local desde la órbita histórico-jurídica.

Ha pesado notablemente en el pro-

pósito del autor y de los editores la frescura y oportunidad del tema, el cual hay que inscribirlo en la corriente favorable que en los sistemas de libertades públicas favorece la proliferación de los estudios locales, que suponen la búsqueda de una identidad perdida o profundizar en el conocimiento de las propias raíces. En tal sentido, la *Memoria* no sólo mantiene su interés, sino que, además, es un libro muy adecuado por el rigor jurídico con que está planteado.

Parece oportuno hacer algunas consideraciones sobre la obra hoy reeditada y en su día premiada. Las adiciones de esta nueva edición no han supuesto modificaciones sustanciales en la misma; en realidad se trata de oportunas puestas al día en partes que no cambian el espíritu ni casi la letra de aquel primitivo texto, la eliminación de dos capítulos, el IX y el X, referidos a la «Nueva Administración» que contenían una descripción de las actividades municipales del quinquenio 1940-45, obsoletos a todas luces y sin peso en la obra. El libro tiene su origen en una Memoria redactada en el verano de 1945 y publicada al año siguiente.

Dotada de un contenido histórico y administrativo de Laciána, es en realidad una monografía histórico-concejil de la Comarca concebida como una aportación seria y rigurosa a la historiografía de la Administración local española, que incluso se anticipa al concepto científico de la investigación sobre la historia local de la Universidad española. Efectivamente, no es una crónica, ni una narración. Comienza con una descripción física del territorio, un análisis socioeconómico de los factores más importante de la riqueza comarcal, como las minas, la ganadería, los bosques, para concluir con los medios de comunicación, el frustrado ferrocarril y la evolución demográfica, seguido de un capítulo dedicado a las referencias his-

tóricas, a la aportación de recientes estudios sobre la historia de la Comarca, sin excluir las cuestiones folklóricas.

Las raíces del Concejo General de Laciana son muy remotas; pero es evidente la existencia de una comunidad vecinal gótica, elemento básico para la materia histórica concejil; tras la catástrofe de la monarquía visigoda y las primeras repoblaciones medievales de Alfonso I y, sobre todo, de Fruela I (757-768) es probable que uno de los primeros valles altos de León repoblados fuese Laciana; Díez-González se pregunta con qué habitantes: ¿mozárabes? ¿celtas primitivos? ¿O fue un reasentamiento y fijación de población autóctona? Tampoco se conocen indicios de población monacal, decantándose el autor por la tesis de Valdeavellano de que la más importante repoblación permanente fue la concejil, iniciada en el siglo XI, cuando los centros de población se constituyen en Concejos o Municipios.

Ahora bien, muy acertadamente señala el autor con el rigor que le caracteriza que esta población, asentada y constituida en vecindades concejiles, no era ajena al movimiento feudal y era, desde luego, una «sociedad vasallática».

Si bien en aquellos valles, como en otros lugares, la legislación general o el fuero común que regulaba las relaciones jurídicas era el *Liber Judiciorum*, en el gobierno local, tomado del antecedente visigótico, existían otras figuras, siendo la más importante la del conde, y sobre todo los condes de la tierra, por vinculación al concepto territorial, que podían ser de realengo o de señorío.

Laciana, que en principio pudo estar integrada en alguno de los dos condados más importantes: Bierzo o Luna, a finales del siglo XI, o principios del XII, será un señorío, formando un condado magno con Bahía, Luna y Paredes, según determina un gran medievalista

leonés, también viejo y respetado amigo: Justiniano Rodríguez, el cual afirma que «por los días del conquistador de Toledo —Alfonso VI— este territorio —Laciana— aparece configurado como señorío particular, que se continúa con igual carácter en tiempo del Emperador Alfonso VII; en tanto que por el Estatuto de Alfonso X aparece ya sustituida la potestad condal y constituida la tierra de Laciana en entidad vecinal autónoma, representativa del poder y de los derechos colectivos». Sin embargo, como señala el mismo autor, el fuero de Alfonso X de 1270 confirma, reconoce y consagra un derecho preexistente.

Porque ciertamente aquellos lacianiegos que asistían al Concejo abierto ya eran hombres libres, auténticos representantes del poder y de la soberanía del pueblo, que tomaban libremente las decisiones y acuerdos, como dice Díez-González, para «que se asegure siempre el triunfo de la comunidad patriarcal sobre el interés más o menos bastardo de los particulares».

El fuero que Alfonso X otorga a Laciana es una tajante y clara manifestación de realengo, que borra cualquier duda sobre la dependencia señorial. El único señor de los lacianiegos será en lo sucesivo el Rey. Con algunas condiciones, tales como poblar el lugar de San Manies, la Corona cede a los hombres de Laciana todos sus derechos, incluso las reftas de las iglesias.

Tal condición de realengo impedirá hablar de otro tipo de señorío, como el solariego pretendido por los Condes de Luna, con cuya casa el honrado Concejo de Laciana tendrá sucesivos contenciosos, siempre resueltos a favor de estos últimos.

Señala Florentino Díez-González las circunstancias y extremos que se detallan en la Carta regia, que constituyen las exenciones de su amparo, entre ellas: a) Cesión de la tierra, con minuciosa

descripción de los límites territoriales. *b)* Cesión de tributos que pertenecen al Rey, excepto el portazgo vincular. *c)* Cesión del derecho de prender. *d)* Sumisión de los vasallos al único señor: el Rey. *e)* Concesión de fuero especial. También se instituye un mercado semanal, con libertad para concurrir al mismo y con la garantía de que «aquellos a que a él vinieren que vengan y vayan seguros, así como a todos los otros mercados de Asturias».

Pero el privilegio de Alfonso X el Sabio preveía que la justicia y los juicios de los lacianiegos se siguieran conforme al Fuero de Benavente, que para Díez-González más que un fuero complementario es una Ley de Justicia para juzgar a los hombres de la tierra. amén de un reenvío trascendente a los Fueros de León.

Y tras los fueros las reales ejecutorias. El discurrir histórico del Concejo de Laciana es desde el siglo XII una constante lid contra el afán avasallador del Condado de Luna, algunos de cuyos miembros dejan un amargo sabor histórico por arbitrariedad y crueldad. Las quejas y agravios se van desgranando tanto en el ámbito público como en el privado, en un inmenso rosario que va desde «que mete ganados extranjeros en el puerto que son de pastos del común», «hurta muchas reses», obliga a los vecinos a reparar las casas que tiene en el Concejo «sin les pagar» su trabajo, a que «ponía jueces en la tierra, siendo competencia del Concejo», o «que no les dejaba hacer Concejo cuando y donde lo tenían por costumbre».

Una y otra vez, generación tras generación, los dignos hombres libres de Laciana litigarán y recurrirán al Rey, incluso bien entrada la Edad Moderna. Los litigios se van resolviendo a favor de los lacianiegos tras grandes penalidades, y las Reales Ejecutorias se in-

corporan unas a otras y se acumulan en un verdadero *corpus* legal del Concejo.

Es digno de admiración el ejemplo de aquellos hombres en defensa de su personalidad y de los valores comunales, alegando siempre su condición de realengo frente a los abusos y arbitrariedades del estamento nobiliario.

El Concejo adquirió con esta actitud un grado notable de «señorio propio», como dice el autor.

Sonado fue igualmente el pleito mantenido en tiempos de Felipe II con el todopoderoso Honrado Concejo de la Mesta, el cual demandó a más de doscientos vecinos de Laciana por haber quebrantado los cierres de diversas fincas sobre las que la Mesta aseguraba tener derecho de acabañamiento. Si en la jurisdicción local los lacianiegos llevaron la peor parte, no sucedió así cuando recurrieron a las más altas instancias judiciales del Reino. En efecto, las sentencias locales fueron revocadas y el Alcalde Mayor entregador de Mesta condenado a costas y cuantiosas indemnizaciones a los habitantes de Laciana perjudicados.

También tempranamente el Concejo de Laciana va a disponer de Ordenanzas. Su existencia se remonta a los albores de la Edad Moderna, pero los textos comentados por el autor hay que situarlos entre 1668 y 1730.

La renovación o promulgación de los Ordenamientos del Concejo se hacía con carácter general el día de San Lorenzo, 10 de agosto, al lado de la ermita del mismo santo, sita en Villager, revisitando gran solemnidad tales acontecimientos, a los que asistían con voz especial dos procuradores generales: el de los hijosdalgos y el de los hombres buenos (no olvidemos que en Laciana no se usaba nunca el nombre de villanos), asistía, además, un diputado por cada lugar (16) y «otras muchas personas y vecinos desde dicho Concejo».

En aquellas sesiones todos podían opinar, pero el desorden estaba pros- crito y la «discortesía» rechazada y sancionada. A estas manifestaciones de democracia directa podían asistir no sólo los ancianos, sino también los jóvenes, cuya presencia se estimulaba como ejemplo y aprendizaje.

El documento manejado por Diez-González consta de 20 epígrafes o preceptos, en los cuales se refleja claramente la estructura ganadera y forestal de la economía comarcal; modélicos son los conceptos defensivos del patrimonio comunal, disponiendo todos los medios y medidas para resguardarlos de la acción depredadora y sobre el cual caería en el siglo pasado la desamortización municipal.

Tras los capítulos históricos del Concejo, anteriormente estudiados, aparece uno final titulado la «Transición y sus fuerzas». En él recoge el autor el proceso de mutaciones que ha existido en Laciana desde finales del siglo pasado, motivados por el progreso y por la aparición de mineral en el subsuelo de la Comarca, que realmente supuso un cambio de los valores económicos y sociales. Por ello quizá Florentino Diez-González, sin abandonar diversos aspectos de la realización municipal, hace un mayor énfasis en la descripción de la actividad docente, su equipamiento y evolución desde finales del siglo XIX a nuestros días. Por allí desfilan Sierra Pambley, Alvarez Carballo, Alvarez de la Puerta, etc. Quizá el autor, percatándose de lo efímero de la riqueza industrial, sujeta a crisis, oscilaciones y otras calamidades, fije su atención en la verdadera riqueza que supone una juventud culta, educada, con conocimientos, esa riqueza no muere ni se agota, sino que es fuente generadora de nuevas promociones cultas en esta sociedad posindustrial. ¿Es esa, en nuestros días, aquella otra vida de fama que hablaba Jorge Manrique?

Multitud de detalles se describen en el libro, detalles que constituirían ellos solos el objeto de un estudio pormenorizado. Creemos que es una fuente y un material imprescindible para componer el cuadro económico institucional de carácter histórico de cualquier trabajo de estructura socioeconómica de la Comarca. En definitiva, en las Ordenanzas se trata de regular y acordar todo lo concerniente al bien del vecindario.

Han pasado los años y nuevas notas nos anuncian un despertar y una recuperación del Municipio español, libre, tradicional y democrático. La Constitución de 1978 así lo consagra en su artículo 140, pero además el régimen del Concejo abierto también queda reconocido y resguardado. En este sexenio se avanzó mucho en pro de la autonomía municipal, el fantasma del intervencionismo gubernativo pasó a mejor vida. Por fin se conseguía el viejo anhelo.

Enrique ORDUÑA

JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan: *La función pública en la «Europa de los Doce»*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, 271 páginas.

En general, la sociedad española sabe poco y mal acerca de sus funcionarios, siendo así que forman una legión nutrida y numerosa de más de un millón y medio de efectivos. Sobre este colectivo, tan importante para la estructuración y funcionamiento del aparato del Estado, abundan más los tópicos que los conocimientos empíricos, y de ahí que, en la calle, muchas veces circulen opiniones deformadas, insuficientes e interesadas que no reflejan con exactitud lo que es el mundo de los servidores públicos.

Este estado de cosas no debiera perdurar por mucho tiempo. La sociedad española tiene el derecho de conocer, cuanto más mejor, a sus burócratas, a sus servidores públicos, a sus funciona-

rios, porque entre todos los colectivos profesionales que existen en el país ninguno le aventaja en poder, coste económico y volumen. En este sentido se hace urgente orientar la investigación de los expertos y especialistas hacia la función pública, a fin de superar una simple visión jurídica de la misma y penetrar en otros campos, en los que, además de lo legal, se den cita lo económico, lo laboral, lo sociológico, etcétera, como única posibilidad de alcanzar una comprensión total y completa de lo que en la sociedad contemporánea, es y supone la función pública.

Junquera González, en el libro que comento, sigue esta trayectoria que desborda los cauces tradicionalmente jurídicos y se adentra en una contemplación de la función pública más empírica y pegada a la realidad de las cifras y los números. Y lo hace aprovechando la incorporación de España a la CEE, con el objetivo de explicar primero lo que, dentro de los esquemas comunitarios, significa la función pública en su conjunto y en cada país, y segundo, lo que nuestra función pública representa en comparación con la de otros países comunitarios, tratando de definir cuáles puedan ser sus peculiaridades y cuáles sean sus ventajas e inconvenientes, sus pros y sus contras, sus avances y retrocesos, tomando como referencia a la Europa comunitaria.

Entre los muchos aspectos que pueden ser considerados al enfrentarse con la realización de una tarea investigadora sobre la función pública en la «Europa de los Doce», el autor ha seleccionado aquellos que ha estimado más interesantes o sobre los cuales ha dispuesto de un mayor arsenal informativo y estadístico. Pues no hay que olvidar que, en este ámbito de los funcionarios públicos, las estadísticas nacionales e internacionales son deficientes, carecen de la homogeneidad necesaria y manejan

conceptos que no siempre se corresponden entre sí.

El contenido del libro abarca diversas cuestiones de interés. En sucesivos capítulos se estudian aspectos relativos a la función pública europea que tienen, como denominador común, demostrar al lector cómo dicho contingente es un factor de primera magnitud en la dinámica de las sociedades europeas más avanzadas, y cómo las respectivas Administraciones ejercen unas actividades que son esenciales para el desarrollo social y económico.

El capítulo primero se refiere al volumen que tiene la función pública europea, tratando de fijar el total de sus efectivos y de correlacionar éstos con la población total, el mercado de trabajo y la estructura ocupacional de cada país. Los capítulos segundo, tercero y cuarto centran su atención en la exposición de la fisonomía de la Administración pública europea, delimitando sus principales funciones, destacando su carácter marcadamente social, explicando la incidencia de su gestión en la economía nacional, pormenorizando el alcance de las principales actividades sociales, como son la Seguridad Social, la educación, la sanidad pública y la defensa nacional, y midiendo el grado de centralización o descentralización administrativas que se da en cada país comunitario. El capítulo quinto presenta el panorama de las retribuciones funcionariales, señalando las principales características de éstas, las causas de su nivel en un momento determinado y su comparación con las imperantes en el sector privado. Y el capítulo sexto, último del libro, describe la dinámica de las Administraciones públicas en el doble punto de la evolución de las retribuciones funcionariales y de los efectivos, teniendo en cuenta los procesos de crisis de estos últimos años y la forma con que han sido controlados

o, en su caso, superados en los diferentes países comunitarios. Al final se incorporan tres anexos sobre el personal al servicio de las Administraciones públicas españolas (1983), calculado según el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC) y que arroja un total de 1.696.000 personas; sobre la evolución de la población activa total ocupada, la población activa en el sector servicios y los efectivos de las Administraciones públicas en los diversos países de la CEE (1970-1983), y sobre evolución de la población activa en los diversos países comunitarios (1963-1983).

En cuanto a cuestiones relacionadas con la Administración local, el trabajo de Junquera González aborda dos, que estimamos como las más importantes. La primera de ellas afecta al número de efectivos locales, dentro del global de la Administración española, y que según el autor ascienden a 231.797, desglosados en funcionarios (deducidos plazas vacantes), que suman 174.742, y personal laboral, contratado y eventual, que suponen 57.055; en cuanto a la Administración Central, los efectivos alcanzan la cifra de 1:411.000, mientras que la Administración de la Seguridad Social sólo ocupa a 53.000 personas. Y la otra comprende la determinación del grado de centralización o descentralización de nuestro aparato administrativo, afirmando Junquera González, con las estadísticas que aporta, que somos el país más centralizado de la CEE, tanto en el número de funcionarios (el 86 por 100 en la Administración Central frente al 14 por 100 en la Local para 1983) como en la distribución de los gastos (85,50 por 100 a cargo de la Administración Central frente al 14,50 por 100 a cargo de la Local para 1980), lo que produce el doble fenómeno de la centralización «burocrática» y «económica» en España.

En una breve síntesis final se puede

afirmar que el libro comentado es un paso más en el avance hacia un conocimiento más real de nuestra Administración y de nuestra función pública. Los datos que aporta sobre la CEE sirven para comparar nuestras estructuras administrativas con las de los otros países comunitarios, deduciéndose de dicha confrontación una serie de comprobaciones y precisiones que, sin duda, deberán contribuir a una mejor puesta a punto de nuestras Administraciones, rectificando los errores y corrigiendo las deficiencias que el libro comentado deja palmariamente al descubierto.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO