

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BERMEJO VERA, J. (Dir.): *Práctica de la Administración Local*, 5 vols., Editorial Bosch, S.A., Barcelona, 2005.

En el momento que redacto estas páginas, la Administración Local está inmerecidamente de actualidad en todos los medios de comunicación como consecuencia de acontecimientos lamentables, que no debieron siquiera haberse producido si los mecanismos de asesoramiento, inspección, fiscalización y control hubieran funcionado con normalidad. Esas conductas reprochables han sido la causa de la disolución del Ayuntamiento de Marbella. Es injusto que sea lo patológico y extravagante lo que sea noticia y se silencie, se ignore o no se dé cuenta, en cambio, del trabajo desinteresado de miles de honestos concejales y de la profesionalidad de excelentes funcionarios, probada en el crisis del día a día en la resolución de los mil problemas y asuntos que atienden nuestras Administraciones más cercanas a los ciudadanos. Se confirma, una vez más, que lo propio de la noticia es que lo sea de lo raro y extraño, más que de las cosas normales que se repiten con aburrida rutina.

No negaré, sin embargo, que estas noticias pueden constituir la parte de un *iceberg* nada halagüeño, de dimensiones desconocidas y cuyas causas son muy diversas, cuya exposición y análisis desbordan el motivo de estas páginas. Algunas de ellas han sido apuntadas en una publicación relativamente reciente, alejada de lo que son las monografías jurídicas y de los modos académicos, pero que considero contiene materiales que merecerían una atenta consideración. Me refiero al libro de José Manuel URQUIZA *Corrupción municipal. Por qué se produce y cómo evitarla*, Ed. Almuza-

ra, Córdoba, 2005, cuya lectura recomiendo, en particular a quienes en estos momentos preparan la reforma de la legislación básica del régimen local. Señala este autor como una de las causas de los males que aquejan a la Administración Local española la degradación o perversión de los sistemas de acceso a la función pública local. No puedo sino compartir su análisis. Y es que una función pública profesionalizada, seleccionada de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, es pieza fundamental de la configuración y funcionamiento de la Administración al servicio de los intereses de la colectividad. Y en los últimos años se ha retrocedido en este terreno, con pasos agigantados, retornando a los abandonados sistemas de las «cesantías» y del clientelismo más descarado (el cémit se ha producido con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que admite la figura del concejal-secretario, por el efecto expansivo y de emulación que puede tener). Un funcionario profesional es el mejor antídoto contra la corrupción administrativa. Y un funcionario profesional es un funcionario bien formado y armado con las mejores categorías jurídicas y adiestrado en las mejores técnicas de gestión.

En este sentido es fundamental cuidar los procesos de selección del funcionariado local, en particular de la figura clave de los habilitados nacionales, que tantos servicios han prestado calladamente a los intereses de la colectividad, como lo es cuidar de la actualización de sus conocimientos mediante los oportunos cursos o facilitándoles los instrumentos o medios documentales imprescindibles para ejercer con rigor su actividad profesional de asesoramiento. Con este propósito, siem-

pre han existido iniciativas públicas (la propia existencia del injustamente suprimido Instituto de Estudios de la Administración Local) o privadas que han cuidado estos aspectos formativos y de facilitación de los medios documentales apropiados para la formación permanente de los profesionales de la Administración Local (ahí están las aportaciones de editoriales clásicas como *El Consultor de los Ayuntamientos*, Bayer Hnos., que editan revistas periódicas y han promovido la publicación de diccionarios o enciclopedias al servicio de esa finalidad). Pero resulta imprescindible la adecuación de estos instrumentos o medios documentales a las necesidades aplicativas que derivan de la complejidad del ordenamiento jurídico local. En ocasiones, las monografías jurídicas de investigación, con toda su valía y aportación al trabajo de interpretación y sistematización de las normas, quedan distantes de los quehaceres ordinarios de aplicación y requieren la continuidad del trabajo divulgativo, que corresponde a otro tipo de publicaciones.

De ahí la necesidad e importancia de que los aplicadores jurídicos, especialmente los siempre meritorios funcionarios locales, cuenten con fuentes de documentación solventes y fiables que les permitan moverse con seguridad y comodidad en el complejo, y a veces inextricable, ordenamiento jurídico en relación con los más diversos sectores de la actividad administrativa. No pienso, ni se trata en modo alguno, como puede fácilmente deducirse, en los habituales y socorridos manuales de formularios administrativos, ni menos aún en las colecciones impresas de expedientes administrativos que las imprentas especializadas confeccionan para facilitar la formalización de las tareas burocráticas imprescindibles y repetitivas que conlleva la actividad administrativa local, de manera especial aquellas que se reiteran periódicamente (presupuestos y su liquidación, rendiciones de cuentas, ordenanzas fiscales, etc.).

La complejidad de las tareas de aplicación del ordenamiento jurídico no siempre permite disponer de estas inestimables ayudas (no puede olvidarse que los formularios son simples ayudas), pues la realidad siempre es diversa y rica en matices, y no se deja reducir a simples es-

quemas formales preestablecidos. De ahí la importancia que tiene la correcta valoración de los supuestos fácticos y la identificación del marco normativo que regula dichos supuestos para establecer la correcta aplicación del ordenamiento jurídico de conformidad con el principio de legalidad que preside la acción de la Administración Pública. Siempre he creído y defendido que el correcto desarrollo de este proceso aplicativo del Derecho requiere una participación activa del jurista o profesional del Derecho (en nuestro caso, de los funcionarios), que no puede ser obviada ni sustituida por el uso de los mencionados formularios, por más que éstos supongan una ayuda. La clave está en el proceso —siempre activo y creador— de aplicación al caso concreto de las previsiones abstractas contempladas en las muy diversas y dispersas normas que integran el complejo ordenamiento jurídico. Y ese proceso aplicativo no puede hacerse sin la ayuda insustituible de buenos instrumentos documentales que el funcionario debe tener a mano, en su mesa de trabajo, que sean su guía segura en la difícil tarea de interpretación de las normas a la compleja y rica realidad.

Entre estos instrumentos documentales que facilitan la aplicación del Derecho debe situarse y ha de incluirse a partir de ahora la ambiciosa y monumental «enciclopedia de conceptos jurídicos», como así la califica su mismo Director, el Catedrático de la Universidad de Zaragoza, profesor Dr. D. José BERMEJO VERA, que lleva por título *Práctica de la Administración Local*, generosamente editada por la consagrada Editorial Bosch, magna obra que responde al planteamiento que acabo de apuntar. Estamos ante una verdadera y completa enciclopedia de todo el Derecho Local, estructurada de acuerdo con las grandes rúbricas que permiten sistematizar tan complejo mundo jurídico y organizado en torno a categorías o conceptos jurídicos cuya centralidad permite acercarse a los mismos con extraordinaria facilidad.

En el plano subjetivo, una enciclopedia como la reseñada no puede ser la tarea de una sola persona, razón por la que el profesor BERMEJO VERA ha dirigido un equipo formado por 31 autores, integrado por conocidos y reputados profesores univer-

sitarios de distintas disciplinas jurídicas (Derecho Administrativo, Derecho Tributario, Derecho Procesal), por experimentados funcionarios de la Administración Local, así como profesionales del Derecho (Abogados y Asesores Jurídicos de Entidades Locales) que han sabido plasmar acertadamente la concepción expositiva y descriptiva, siempre didáctica, que preside la concepción de la obra en su conjunto.

El contenido de esta enciclopedia práctica, como ha quedado señalado, se estructura siguiendo las grandes áreas temáticas en que puede sistematizarse el Derecho Local y se ordenan en cada uno de dichos ámbitos temáticos por categorías o conceptos jurídicos que desmenuzan cada una de las instituciones jurídicas recogidas hasta hacerlas accesibles desde una perspectiva aplicativa y, en consecuencia, práctica del ordenamiento jurídico. Así, el volumen primero está dedicado al «Régimen Jurídico» y a la «Organización y población de las Entidades Locales»; el segundo, al «Empleo Público», a los «Bienes de las Entidades Locales» y a la «Contratación Administrativa»; el tercero, íntegramente a las «Haciendas Locales»; el cuarto, al «Urbanismo y al Medio Ambiente», y el quinto, a las «Actividades y servicios», además de incluir una serie de «Formularios» en relación con los procedimientos o expedientes más habituales en la práctica administrativa diaria (se inicia por el «modelo de relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento» y se concluye con el «modelo de solicitud del interesado de concesión de licencia de parcelación urbanística», lo que hace un total de cuarenta y cuatro útiles modelos o formularios). Resulta imprescindible la consulta de los extensos y detallados índices que encabezan cada uno de los cinco tomos para percatarse de la riqueza del contenido recogido, expuesto y sistematizado, en un total de cuatro mil páginas.

La estructura de las voces o conceptos jurídicos sobre los que descansan o se articulan los grandes apartados temáticos de esta enciclopedia se mantiene uniforme en la mayoría de los mismos, diseño que facilita su accesibilidad, manejo y comprensión. La estructura ordinaria es la siguiente: I. Comentarios; II. Conceptos

relacionados; III. Legislación; IV. Jurisprudencia, y V. Consultas Prácticas. En función de las peculiaridades de cada voz, en algunas se añade al inicio un apartado brevísimo de «Definición del concepto» (que sirve para definir o exponer de manera muy sencilla el significado de la voz o concepto cuando éste no es patente en sí mismo o tiene un significado técnico específico) o puede faltar alguno de los dos últimos apartados (Jurisprudencia y Consultas Prácticas). También en función de la singularidad de cada voz, el apartado de «Comentarios» suele subdividirse en subepígrafes que ordenan la exposición y sistematizan su contenido.

Así, para ilustrar lo que señalo y como ejemplo de lo que refiero, dentro del volumen primero, en el bloque temático «Régimen Jurídico», en el apartado «La actuación administrativa», el capítulo 1 está dedicado a «Los órganos de las Administraciones Públicas», cuya exposición se hace en torno a las voces «Atribuciones», «Avocación», «Abstención», «Recusación» y «Suplencia», con la estructura interna referida.

Es de resaltar que el tratamiento de las voces se hace con gran sencillez y claridad expositiva, lo que constituye un mérito notable de esta obra concebida como instrumento de apoyo para los profesionales de la Administración Local. Esta finalidad explicativa y divulgativa queda potenciada por el contenido de los apartados dedicados a «Jurisprudencia» y a «Consultas Prácticas», en los que se reseñan sentencias atinentes a la voz comentada y se da respuesta clara y precisa en términos jurídicos a preguntas concretas que puede suscitar la praxis administrativa diaria.

Por las razones expuestas, creo que la disponibilidad de esta enciclopedia resulta imprescindible y no debe faltar en la biblioteca jurídica de apoyo y consulta diaria que todo profesional de la Administración Local debe tener a su alcance en el desempeño de las funciones de asesoramiento a los órganos y autoridades locales. Su utilidad está fuera de toda duda, pues el enfoque institucional que preside su concepción la aleja de los peligros —ciertos y evidentes— que pueden suponer las continuas reformas legislativas a las que tan frecuentemente

deben adecuarse los profesionales del Derecho. Animo por ello a su consulta y adquisición por la calidad y utilidad de la misma.

Antonio FANLO LORAS
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Rioja

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis
(Dir.): *Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, 255 págs.

El conflicto competencial Estado-Comunidades Autónomas sale una vez más al escenario. En esta ocasión acompaña a la gestación, nacimiento y vigencia de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la reforma del gobierno local (en adelante, «Ley de medidas para la modernización del gobierno local» o «LMGL»). Surgen dudas de inconstitucionalidad por parte de un sector doctrinal y algunas Comunidades Autónomas, que la han llevado ante el Tribunal Constitucional. El detallismo en la regulación de algunos aspectos se considera que excede el ámbito de lo básico, vedando el paso a las Comunidades Autónomas.

He querido empezar destacando este aspecto colateral de la Ley como muestra de una realidad que se generaliza a muchos otros ámbitos. Teniendo en consideración el marco de convivencia que nuestra Constitución nos ofreció en 1978, en ocasiones da la sensación que las luchas competenciales, muchas veces ajenas al sentido común, imponen un malgasto de energías, energías que debieran canalizarse en la solución de problemas más cotidianos de las personas.

* * *

Este volumen es el testimonio de un entrañable acontecimiento: los colaboradores del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, el profesor José Luis CARRO, no quisieron dejar de aprovechar la

oportunidad de organizar unas Jornadas de Derecho Local a finales de 2004 con motivo de la celebración del vigésimo quinto aniversario del acceso a la Cátedra de su maestro. Fruto de ese encuentro científico surge este libro, que aborda uno de los temas más destacados de nuestro Derecho Administrativo: el Derecho Local, y en concreto el régimen previsto por una Ley novedosa, ambiciosa y sorpresiva, la Ley de medidas para la modernización del gobierno local. Cuando decimos sorpresiva, queremos aludir al dato obvio de que unas fórmulas que se pensaron para muy contados municipios —las grandes ciudades— se generalizan ahora, de forma que resulta muy polémica. En ese contexto, los autores, con sus estudios, analizan desde un punto de vista crítico y de manera rigurosa y didáctica las novedades que aporta esta Ley al régimen local.

* * *

La Ley de medidas para la modernización del gobierno local se sitúa en el contexto del denominado «Pacto Local» o «Segunda Descentralización», que implica básicamente reconocer *efectivamente* el papel central que deben jugar las Administraciones locales en la solución de las cuestiones que afectan más directamente a los ciudadanos. Ello significa desplegar los medios necesarios para atender a las deficiencias que presentan los Entes locales para la gestión de los intereses públicos que les incumben. Es decir, la atribución competencial con las consiguientes transferencias financieras. Sin embargo, como bien señala el profesor CARRO en su capítulo preliminar, la LMGL finalmente *no ha abordado el aspecto competencial*, por lo que se hace necesaria, según el profesor CARRO, una nueva Ley de Bases de Régimen Local que prevea los principios informadores de la atribución competencial a los Entes locales.

El profesor de la Universidad de Compostela, en el capítulo preliminar, junto a la ausencia del aspecto competencial, hace referencia a los grandes temas que plantea esta nueva Ley. En primer lugar, pone de relieve el entorno en el que nace esta norma. Es decir, el Pacto Local de los noventa, con el que se pretendía la des-