

V. Sección Bibliográfica

INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACION PUBLICA. *Modernización Administrativa*. 1989

Con este título se recogen en el volumen número 5 de la serie Administración Autónoma las Actas del Seminario sobre Modernización Administrativa organizado por el Instituto Vasco de Administración Pública en Vitoria-Gasteiz, los días 10 y 11 de noviembre de 1.988 en el que participaron como ponentes destacados profesores y especialistas en Administración Pública.

La intención de los organizadores fue crear a través de las ponencias presentadas un marco de sugerencias para propiciar un posterior debate sobre la materia, si bien en este volumen solamente se han recogido los textos de las ponencias.

- La primera de ellas titulada «Proyectos en tomo a la reforma administrativa en las Comunidades Autónomas» corresponde a José Manuel Castells Arteche. Considera este autor a la Modernización Administrativa como un proceso de adaptación de una institución obsoleta -la Administración Pública- a unas nuevas realidades de carácter socio-político. Entre los condicionantes generales que impulsan o acosan al propio proceso de modernización cita la crisis del Estado del Bienestar, las innovaciones tecnológicas, el reto de las empresas privadas y el desafío europeo. En relación con las Comunidades Autónomas, a los condicionantes generales expresados, deben unirse otros exógenos y endógenos de carácter específico. Entre los primeros señala las deficiencias estructurales de los trasposos de servicios y trasferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas, así como la rigidez del marco normativo (carácter supletorio de la legislación estatal); como condicionantes endógenos

apunta la reproducción mimética de las organizaciones estatales equivalentes, tanto por lo que respecta a la estructura organizativo como a las Leyes de Función Pública Autónoma a las que considera como un seguimiento de la Ley de Medidas de 1.984.

A su juicio, se ha superado por las Comunidades Autónomas una primera fase de formación que ha producido un abundante y heterogéneo material analítico y a partir de ahora asistiremos a una segunda fase de consolidación y racionalización de las Administraciones Autónomas para quienes ha llegado, en expresión tomada de García de Enterría, «la hora de la verdad», apuntando posibles reformas tanto organizativas como de personal tendentes a conseguir un modelo alternativo y no necesariamente mimético respecto a la Administración del Estado.

La segunda Ponencia lleva por título «El cambio y la gestión del cambio en la Administración Pública» (cambio planificado vs. inercia administrativa) y su autor es Luis E. Etxebarria Ariznabarreta. Distingue este autor entre iniciativas de modernización y cambio en la gestión pública, que es un concepto más amplio que el anterior, consecuencia de entender a la Administración Pública en una triple perspectiva técnica (organización como tecnoestructura), política (sistema integrado por individuos que luchan por el poder) y cultural (entidad como cultura organizacional).

Destaca la presión sin precedentes que existe en esta época para el cambio en la gestión pública, derivado en primer lugar de circunstancias de carácter económico, y que suponen el replanteamiento desde una lógica incrementalista en el desarrollo del sector público y del gasto público a

una lógica decrementalista; en segundo lugar de circunstancias de carácter político destacando el éxito de la propuesta política de reformar la Administración, lanzada tanto desde la derecha como desde la izquierda y su buena acogida electoral; en tercer término, de circunstancias de carácter tecnológico, basadas no ya en la sustitución instrumental sino en la necesidad de pasar de la simplificación de procesos operativos a gran escala a la implantación efectiva de sistemas de información que enlacen la gestión operativa con las decisiones estratégicas, lo que determina la necesidad de introducir cambios horizontales y verticales en el diseño estructural de las organizaciones.

Para los poderes públicos es una necesidad insoslayable afrontar el cambio organizacional y dar respuestas específicas para los problemas de gestión pública en los diferentes países. A este respecto el cambio organizacional puede ser espontáneo, apoyado en la flexibilidad de la organización para adaptarse al entorno, o planificado, entendiéndose por tal el conjunto de actividades ordenadas a cambiar políticas, estructuras organizativas y procesos en función de objetivos predeterminados. El concepto de gestión pública es clave a estos efectos. De este concepto se pueden distinguir dos definiciones, tradicional y renovada. El concepto tradicional o según expresión de Metcalfe «empobrecido» de la gestión pública, sería la ordenación de un conjunto de actividades perfectamente implicadas entre sí cuyos resultados están predeterminados. En tal sentido gestionar es controlar, es decir verificar si las tareas desarrolladas y los resultados alcanzados coinciden con los previstos. De este concepto tradicional existen dos versiones anglosajona y continental que se diferencian por el distinto valor que históricamente conceden a la formulación jurídica. En su versión más restringida gestión pública en los países de derecho continental consistiría simplemente en el desarrollo y aplicación del ordenamiento jurídico.

La evolución de la Administración hacia formas de intervención cada vez más complejas e inestables, la internacionalización de los problemas y políticas públicas, el estrechamiento de los recursos disponibles, la inadecuación de técnicas e instru-

mentos de gestión definidos en tomo a este concepto restringido de la gestión pública para hacer frente a situaciones complejas, hace necesario revisar el concepto y dar una nueva versión de la gestión pública concebida como un proceso político que afecta a la distribución del poder entre organizaciones y en el seno de organizaciones, como un macroproceso que abarca a una pluralidad de organizaciones actuantes y como un proceso de aprendizaje derivado de la incertidumbre del entorno y de la necesidad de aprender constantemente de la experiencia. Para este nuevo concepto de la gestión pública es patente la inadaptación de las técnicas tradicionales, especialmente de las de carácter jurídico-administrativo. Los efectos que éstas causan en la realidad del sector público (rigidez general del sistema de la función pública, insuficiencia de los mecanismos de fiscalización de las potestades discrecionales, ahogo del control jurisdiccional, exceso reglamentista, la ausencia de mecanismos efectivos que ordenen los procesos de coordinación entre organizaciones públicas, el reciente recurso o huida hacia la adopción de formas jurídico-privadas para la gestión de los servicios públicos, etc) son síntomas evidentes del desfase producido entre la realidad del sector público y el régimen jurídico que ordena su funcionamiento.

Por eso el proceso de modernización de la gestión pública no puede enfocarse de forma restringida como corresponde al concepto empobrecido de la gestión pública aunque sí es útil para mejorar áreas de gestión operativa relativamente simples y rutinarias pero no para dar respuesta simples a problemas complejos, para lo cual es preciso un proceso de gestión del cambio que incluye el análisis o diagnóstico de los problemas, el establecimiento de un plan de acción y la implantación del cambio con compromiso político y gobernado por una estructura de gestión profesional y con capacidad de liderazgo.

A juicio del autor el cambio a gran escala en la gestión pública se configura como uno de los procesos más difíciles de gestión. A la incertidumbre de sus herramientas se une la turbulencia del entorno en que viven los Entes públicos y la solidez de la cultura funcionarial. El cambio a

gran escala en la Administración Pública es un proceso de alto riesgo y en ocasiones dramático para el cual no existe una estrategia universal sino la necesidad de confeccionar esta estrategia a medida del entorno. La modalidad prescriptiva, es decir el cambio a través de nuevas normas y procedimientos es la más usada pero no excluyentes de otras. Lo que sí es innegable es que en esta coyuntura histórica se están dando las condiciones necesarias para el cambio, es decir la presión externa por constatación de la insatisfacción con el funcionamiento de la Administración Pública, es compartida internamente por los dirigentes de la organización, la necesidad de una estrategia que oriente la acción, la exigencia de una estructura que gestione el cambio y la asignación de los recursos necesarios para ello.

- La tercera Ponencia lleva por título «Las relaciones entre la Administración y los administrados» y su autor es Franck Moderne. Parte este autor de considerar como uno de los valores administrativos ya acrisolados el de la receptividad, junto a otros como la flexibilidad, la estabilidad, la continuidad, la competencia y la eficacia administrativa, lo que obliga a analizar en conjunto las relaciones exactas entre la Administración y los administrados en el sentido de favorecer la comunicación y la participación de estos últimos en la actividad administrativa. Pasa revista a las distintas tendencias que en las Administraciones comparadas son buen exponente de este derecho de los ciudadanos, lo que se ha denominado la «transparencia administrativa»: el acceso a los documentos administrativos, el acceso a las motivaciones de los actos administrativos, el acceso a los ficheros informatizados de la Administración, así como a las formas de participación administrativa, tanto mayores (participación orgánica) o menores (consultas, informaciones públicas o audiencias individuales).

La transparencia y la participación de los administrados son testimonio de una inflexión progresiva de los comportamientos administrativos tradicionales en campos en los que hoy día los ciudadanos son más sensibles y obligan por tanto a una cierta transformación del estilo de gestión burocrática. Advierte sin embargo Moder-

ne que el modelo antiguo no ha sido abandonado del todo y que las técnicas de apertura y de participación son cuidadosamente probadas en terrenos delimitados y escogidos de antemano, por lo que en definitiva recomienda que ante su Administración, el administrado permanezca en actitud vigilante.

- La cuarta Ponencia titulada «Las Administraciones Públicas Autonómicas: Procesos de Reforma» tiene por autor a Juan Andrés Morell. Parte este autor del contenido y alcance de la reforma administrativa, concepto que vincula al de reforma política y que distingue de otras concepciones como de racionalización administrativa o modernización entendidos como procesos de puesta al día y de adaptación técnica de la Administración a principios científicos o a exigencias sociales de eficacia y eficiencia administrativa. Para las Comunidades Autónomas entiende que nos encontramos en España en una situación de reforma administrativa derivada de tres factores: la posición del Poder Judicial en la organización del Estado español, el establecimiento de las Comunidades Autónomas y en tercer lugar la incorporación de España a las Comunidades Europeas.

La creación de las Comunidades Autónomas es, más que el final, el inicio de un proceso que puede determinar una reforma administrativa, cuyos aspectos básicos estarían orientados a los procesos básicos, las estructuras orgánicas y la función pública.

La reforma de los procesos o estructuras básicas en las Administraciones autonómicas se define en torno a dos campos: la delimitación entre derecho y organización y la tecnificación de las Administraciones Públicas. Las recomendaciones que el autor hace en relación con estos procesos básicos van en la línea de evitar la reglamentación excesivamente detallada y con pretensión minuciosa de solucionar todos los problemas de gestión hasta que los temas y cuestiones no estén definidos completamente, es decir pasar por una etapa de organización desregulada basada en actos o decisiones concretas para cada caso. Ello supone la diferenciación entre Reglamentos jurídicos de carácter general y Reglamentos administrativos de carácter

flexibles que corresponderían a zonas de actuación discrecional sujetas más al principio de la eficacia que al de la juricidad.

Como obstáculo específico a la reforma administrativa en las Comunidades Autónomas señala la falta de acomodación del personal transferido y la inexperiencia del propio personal contratado por las Comunidades Autónomas, la falta de personal directivo y el mimetismo de las Comunidades Autónomas con relación a la Administración estatal. Destaca el valor del factor tiempo para la concreción de resultados y la precisión de la necesidad de un personal preparado y especializado para llevar a cabo la reforma.

- La última Ponencia se debe a Alejandro Nieto y lleva el título de "Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿Un problema pendiente? Advierte el autor sobre el poder de atracción verbal de las palabras y en este caso el de la modernización cuya definición y precisión conceptual no ha llevado a cabo el legislador ni los responsables de la política administrativa. Modernizar no es una tarea aparente de dar aspecto moderno a lo antiguo sino que es un proceso constante y por su propia naturaleza inacabado e inacabable, en el que lo más destacable es su ritmo de adaptación a un entorno social cambiante. Distingue diversas vertientes de la modernización: constitucional, política, de imagen, tecnológica, operativa, presupuestaria y de fiscalización, de la contratación, estructural y de la función pública, vertientes o facetas que atienden a algunos de los factores más importantes de evolución social, y que sirven de parámetros para medir el grado de adaptación a ellos de la Administración. El balance global de este proceso de adaptación no es a juicio del autor totalmente positivo, ya que se constata que la mayor parte de las adaptaciones habidas han sido de carácter superficial en detrimento de extremos esenciales de fondo que han sido descuidados. Entre las adaptaciones de fondo necesarias para una auténtica modernización de las Administraciones Públicas señala la adaptación a la Comunidad Europea, al componente capitalista de la sociedad moderna, mediante una mayor impenetración o coordinación con la sociedad, al componente socialista de la

sociedad moderna que demanda cada día mayores servicios, más costosos y mejores y a la mentalidad social que reclama un cambio de estilo distinto al tradicional en las relaciones con los ciudadanos por último a la evolución burocrática porque es claro que sin la modernización de la función pública no puede haber Administración eficaz y es precisamente en este campo donde una modernización aparente o falsa puede causar mayores perjuicios.

La exposición resumida de las anteriores ponencias no nos exime de hacer por nuestra parte algunos breves comentarios. En primer lugar es importante que empecemos a contar con aportes doctrinales dentro de nuestro país que ofrezcan una visión más nacional de la Modernización y a la vez una masa suficiente de información para que pueda generar nuevas aportaciones críticas de dudas y de reflexión sobre problemas que son comunes a las Administraciones Públicas contemporáneas. Seguimos, no obstante, siendo deudores del exterior en bibliografía y aparato científico de la Modernización, lo que es causa de no pocos problemas a la hora de comprender y adaptar conceptualmente estas ideas. Pese a estos inconvenientes algunas cosas pueden verse ya con claridad: En primer lugar la distinción entre procesos de gestión del cambio y modernización de la Administración Pública. Son ambos procesos de naturaleza diferente: el primero de ellos afecta a las políticas públicas y consiste en la gestión desde el centro del Gobierno de las actuaciones de sectores diversos de organizaciones plurales entre las cuales el sector público y la Administración Pública es uno de los implicados, a veces el actor principal, otras un cooperador más; la modernización de la Administración Pública, por el contrario, es un proceso de adaptación permanente de carácter técnico, científico y también social por parte de las Organizaciones Públicas para las cuales las exigencias sociales de eficacia y eficiencia administrativa no son actualmente menores que las tradicionales de equidad y garantía de los derechos de los particulares. En segundo término, conviene destacar la insuficiencia de las fórmulas de mimetismo o transposición de diseños estructurales o instrumentales procedentes tanto de las organizacio-

nes privadas hacia el sector público como de unas Administraciones Públicas a otras. En este sentido cada Administración Pública está obligada a efectuar su propia estrategia a la medida de su entorno y conforme a sus propias especificidades histórica, política, técnica y cultural. En esta hora de la modernización las Comunidades Autónomas pueden obtener unos buenos resultados si huyendo de modernizaciones aparentes que pueden generar frustraciones se muestran más permeables al entorno y abiertas a la adopción de nuevas técnicas y procedimientos y mejorar, además, la competencia de sus niveles profesional y directivo.

MANUEL MARTINEZ BARGUENO

SABINE MARTIN. *Contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales*. Berger-Levrault, Paris 1990

Las Leyes francesas de descentralización de 1982 (n. 213-82, de 3 de marzo, y n. 82-623, de 22 de julio, que modifica y completa la anterior) supusieron, en su momento, un cambio radical en el control del Estado sobre las colectividades locales en Francia. De un sistema de tuteladas administrativas —que permitía la anulación, por el representante del Estado, de los actos locales considerados por éste como ilegales— se pasó a un sistema en el que la posibilidad de anulación de éstos se reserva únicamente a los Tribunales administrativos.

Sin embargo, el Tratado de la profesora Martín, a través de un pormenorizado análisis del nuevo procedimiento de control —y sin dejar de compararlo con la normativa tradicional, ya derogada— muestra que tales tuteladas no han desaparecido (aunque, efectivamente, hayan cambiado) y llega a conclusiones que muestran que existe en muchos momentos una clara contradicción entre las pretensiones de las propias leyes descentralizadoras y lo que la aplicación práctica de éstas supone.

El trabajo se puede calificar de exhaustivo, como lo demuestra el cúmulo in-

gente de citas de los trabajos preparatorios de las Leyes de descentralización, las numerosas aportaciones doctrinales y, especialmente, la cuidadosa alusión a la abundante jurisprudencia recaída al efecto. La perspectiva adoptada por la autora es fuertemente «jurisprudencial», en la medida en que acude, de forma sistemática, a las soluciones dadas por los *arrêts* del *Conseil d'Etat* para solventar los problemas que la aplicación de las nuevas leyes plantea a los Tribunales administrativos inferiores o a la propia doctrina. Quizá falte, en algunos momentos, un punto de mayor originalidad y de crítica de las resoluciones jurisprudenciales, las cuales, en alguna ocasión, no parecen adecuarse con claridad a la «mens legis», a los principios que subyacen en la nueva regulación.

El estudio del control «a posteriori» de los actos se plantea acertadamente como «bicéfalo», como una pieza en dos actos. Efectivamente, hay dos fases claramente separadas: administrativa y judicial. El desarrollo está perfectamente sistematizado, en tres partes: la primera —bajo el título de «fase administrativa del control de legalidad»— incluye, no obstante, varios capítulos que pertenecen propiamente a la introducción, en cuanto que referidos a los sujetos y a los actos sometidos o excluidos del control. A continuación, hace especial hincapié en los problemas derivados de la obligación de transmisión de los actos y su polémica vinculación a la ejecutividad de éstos, cuestión que dio origen a un pronunciamiento del *Conseil Constitutionnel* de fecha 25 de febrero de 1982, que reaccionaba contra la ejecutividad inmediata de los actos locales y la supeditaba a su efectiva transmisión al representante del Estado. Se echa en falta, en esta parte dedicada a la fase administrativa, tanto una crítica clara del sistema de negociación entre el representante estatal y el autor del acto (la legalidad no es negociable), como una valoración positiva de su eficacia (evita numerosos contenciosos). Aunque a esto último se alude, desde otra perspectiva, en la última parte del libro.

La segunda parte —«fase jurisdiccional del control de legalidad»— incide en todos los problemas procesales derivados de la aplicación de esta normativa. El problema que subyace en esta parte es —como se va

mostrando a lo largo del estudio— el del carácter o naturaleza del llamado «*déféré préfectoral*»: ¿procedimiento de derecho común, o procedimiento específico?. De la respuesta que se dé, a la luz del régimen concreto aplicado por los Tribunales (la Ley contiene, en este punto, abundantes lagunas que oscurecen el reconocimiento de su naturaleza) se puede deducir, en definitiva, el papel que la nueva legislación otorga a los Tribunales administrativos y, especialmente, a los representantes del Estado en el control de la actividad local.

Finalmente, y a modo de conclusión, la tercera parte está dedicada a la valoración del alcance del nuevo control de legalidad. Se deduce, con un razonamiento impecable (tanto técnico-jurídico como sociológico) —y a pesar de lo que pudiera deducirse de la lectura de las leyes de marzo y julio de 1982, y de la circular relativa a su aplicación—, que la nueva normativa mantiene el control de legalidad en manos de los representantes del Estado, principalmente, mientras que la jurisdicción contencioso-administrativa se constituye como último y excepcional remedio en el supuesto de fracaso de la fase administrativa de control. Fase, ésta, dotada de tal flexibilidad, que permite a la autora reconocer incluso un cierto control de oportunidad del representante del Estado sobre los actos locales. Pero más que «control de oportunidad» —expresamente prohibido por la ley— se posibilita una «oportunidad en el control», o lo que es lo mismo: el representante estatal podrá plantear directamente o no el *déféré*, pasar por alto la ilegalidad, buscar el diálogo o, en fin, presionar a las autoridades locales.

En resumen, se trata de una obra esperada: faltaba, entre la doctrina francesa, un estudio sistemático, suficientemente amplio, profundo y pormenorizado, del nuevo sistema de control estatal de los actos locales. Y era necesaria porque el régimen de control interadministrativo manifiesta el alcance de la autonomía de los entes territoriales. En este sentido, la nueva normativa manifiesta un cambio radical en la concepción de la organización político-territorial del Estado francés. La ruptura con el centralismo tradicional coloca a aquél en la línea de lo que hoy constituye una realidad (o al menos, una aspiración)

en los ordenamientos del entorno europeo: autonomía local, tendencia a la sustitución de los controles interadministrativos por el control judicial. Quizá se podría haber hecho una alusión —siquiera somera— a las soluciones que han adoptado los ordenamientos italiano —vgr., las reformas introducidas por la ley 241/90, de la autonomía local— o español (judicialización del control desde la ley 40/1981, derogada por la vigente LBRL). Pero el análisis jurisprudencial justifica suficientemente el estudio del derecho interno.

La autora, desde una perspectiva pragmática, demuestra que el cambio normativo no ha hecho disminuir el efectivo poder estatal: «*el representante del Estado es dueño de la existencia y de la extensión de su control*»; efectivamente, si bien la fase administrativa se actúa sistemáticamente, sólo excepcionalmente se llega a la fase judicial (lo cual es muestra de que lo esencial del control se resuelve en la fase administrativa).

Pero la filosofía que subyace y que aflora en la nueva legislación convierte a ésta en un punto de partida —no de llegada—: desde este principio general debe analizarse el régimen específico del control. La perspectiva adoptada por la autora —administrativa, contenciosa y sociológica— podría completarse con el estudio de las consecuencias que el nuevo sistema de control «a posteriori» de los actos locales aporta para la organización político-territorial del vecino Estado.

INIGO SANZ RUBIALES

JURISTISCHE LEHRGÄNGE ALPMANN UND SCHMIDT. *Verfassungsrecht. Staatsorganisationrecht, mit den Bezügen zur Allgemeinen Staatslehre, zum Völker und Europa-recht. 1988.*

Una de las últimas publicaciones de Alpmann y Schmidt ha sido el libro titulado «Derecho constitucional y de la organización estatal», la cual nos brinda una espléndida ocasión para presentar el «fenómeno alemán Alpmann-Schmidt». Ello de

dos modos: primero su justificación en el sistema de enseñanzas de Derecho de Alemania; en segundo lugar qué puede tener para nosotros de especial interés.

Las Academias de Derecho Alpmann y Schmidt se hallan distribuidas por toda la geografía del Estado alemán, principalmente en las ciudades donde se imparten estudios de Derecho por la Universidad. Son centros privados de estudios de Derecho y, con tal fin, ofertan un (curioso) conjunto de métodos para el aprendizaje de todas las ramas jurídicas y el ejercicio en las técnicas de examen. La publicación «Verfassungsrecht, Staatsorganisation-recht» no es, en puridad, un libro (o «Buch»), ni un Tratado (o «Lehrbuch o Abhandlung») sino, en una denominación más modesta, «notas» o «Skripten». Los Skripten tienen como fin esencial facilitar la comprensión del mensaje que se pretende enseñar. A estos efectos denotan un carácter peculiar si los comparamos con los tradicionales manuales alemanes: ni que decir tiene que el impacto del invento tecnológico del ordenador, con sus sistema Word, Word-Perfet, 4, 5, 4.1, 4.2, 5.1, hacen más cómodo que el tiralíneas, sin duda, el trazado de gráficos y esquemas, que abundan por doquier en los Skripten!; los textos aparecen en una rígida y clara sucesión numérica, lejos de los manuales no tan antiguos, de Smend o Bachof, por ejemplo, en que los alumnos tenían que poner sus propios puntos y comas. (Respecto al contenido, puede decirse que no falta nada esencial).

Ahora bien, los Skripten no son sino un método o técnica más de estudio, ofertado por estas Academias. Además, el estudiante dispone de casetes, de unos setenta minutos, y de fichas. Junto a estos medios, que pueden encontrarse en cualquier librería de texto universitarios, en el seno de estos centros de estudios se imparten enseñanzas, se forman grupos de trabajo con bandos contrapuestos, en defensa o ataque del acto administrativo frente al Realakte o las schlichte Verwaltungshandeln..., y se enseña al alumno a ejercitarse en la oratoria y la técnica del examen (oral y escrito). En todos los textos y enseñanzas hay una clara orientación al estudio de la jurisprudencia y al conocimiento de la praxis jurídica.

Lo que sorprende es la popularidad que tienen hoy en Alemania estas Academias privadas y, especialmente, los medios de estudio ofertados. No es nada infrecuente oír el tono monótono de la voz metálica de los casetes sobre lecciones de Derecho de policía o el Derecho penal, parte especial, por los pasillos de las viviendas de los estudiantes de Derecho. El fenómeno ha de explicarse, me parece, dentro del sistema de enseñanza impartido por las Facultades de Derecho de Alemania. Los métodos Alpmann-Schmidt son, ante todo, un complemento para la formación del estudioso del Derecho. Pero ¿por qué se precisa de un complemento respecto de las enseñanzas universitarias? Ello puede sorprender especialmente, si tenemos en cuenta la estructuración de las mismas: Junto a las lecciones magistrales del catedrático («Vorlesungen»), se prevén de modo obligatorio (hasta reunir un determinado número), los Seminarios («Seminare») y «trabajos de investigación» («Hausarbeiten»), además de otras actividades como «ejercicios» («Übungen»), coloquios («Kolloquium o Arbeitsgemeinschaft») e, incluso, reuniones para la preparación del examen. Se pretende que el alumno esté orientado en el estudio del Derecho (por el primer método), así como que aprenda a exponer temas oralmente —mediante los Seminarios— y a investigar —por la consulta de los libros que a su disposición tiene en los Institutos y Bibliotecas, contando para ello con la ayuda de las incontables máquinas fotocopiadoras para los alumnos, a los efectos de que fotocopien por sí mismos, y sin colas, los libros o revistas que les apetezcan.

Pero es precisamente esta variedad de sistemas de aprendizaje, de puesta en contacto y profundización con el Derecho, lo que confirma el encaje y éxito de las ofertas de Alpmann-Schmidt. El acento del modelo de enseñanza alemán está en la autoresponsabilidad del alumno en formarse en Derecho. Es este el principal interesado en su educación jurídica. Aisladamente considerados, cada uno de los métodos de aprendizaje del Derecho (así las clases) es, en realidad, insuficiente e ineficaz por sí solo para obtener la formación de jurista (también, por tanto, para obtener el título). Por una parte, el alum-

no está obligado a lo largo de la carrera en la Universidad, a aprender el Derecho de distintas formas (investigando, debatiendo); por otra, el estudiante se enfrenta con el reto de dos exámenes finales al término de los estudios universitarios; para la preparación de éstos, goza de libertad en la elección de los medios; de ahí que, para salvar la desorientación, el perderse entre aquellos, se haga necesario acudir al cauce y pautas del profesor y, tras éstas, posiblemente, como medios de integración de las mismas, a los métodos simplificados de estas academias Alpmann-Schmidt u otras similares (berger o Atzler, por ejemplo). Esto explica el encaje principal que han tenido los mismos entre los Referendare, o licenciados en Derecho (juristas) que han aprobado el primer examen estatal y que han de superar un segundo examen global de todas las disciplinas jurídicas, si quieren ver materializado su título en una profesión (como juez, fiscal, notario, embajador, abogado también, no así para catedrático —aunque en la práctica sea impensable sin la superación del segundo examen—). Por las especiales dimensiones de estos exámenes, al comprender las materias jurídicas en su conjunto, hay que «tener siempre a punto» el conocimiento, una visión general, de cada rama del Derecho, contar con un método (personal o el de estas Academias) práctico, que lo haga posible. Por otra parte, el dato de que es el sujeto que examina distinto del que imparte la materia, redundando en el hecho de la insuficiencia del apunte de clase; este se apoya, a su vez, en el otro de la elección sobre las «Vorlesungen» o clases que se desea escuchar (cuya superación, por cierto, queda a discrecionalidad del alumno, el cual lo comunica así a la Administración).

Para los extranjeros interesados en conocer el Derecho alemán, considero tienen una ocasión idónea para ello si acuden a los medios que he mencionado en esta recensión; una buena ocasión para engullir el Derecho administrativo por la vista y el oído, así como aprovechar la baza para que el estudio de esa peculiar lengua se haga un poco más llevadero.

SANTIAGO GONZALEZ IBÁÑEZ

VASILJENKOV, VEREMECKO, KESIREVA, LAZAREV, PISKOTIN, PRORINA, SALLISLEVA Y JASIKOV. *Derecho administrativo soviético («Sovietskoie Administrativnoie parvo»)*. Editorial Pueblo y Educación. Traducción de J. Peraza Chapeaux. Fundación e la imprenta nacional de Cuba. Aniversario 30 de la Revolución (1989). Ciudad de La Habana. 328 páginas.

La obra «Derecho administrativo soviético» está destinada a estudiantes, investigadores y profesionales del Derecho. En Cuba es un libro de texto estudiado en la Facultad de Derecho, que se vende en las librerías, pese a la crisis económica, por 1,40 pesos (al cambio oficial 140 pesetas) expuesto junto con otros numerosos libros traducidos al español, sobre todo del ruso y del alemán, sobre Derecho de los países comunistas.

Estamos ante un libro clásico del Derecho administrativo soviético, que no contiene los últimos efectos de la Perestroika, al estar traducido de un ejemplar ruso de hace ocho años. Esto no es especialmente importante salvo en lo que afecta a la reforma producida por la Ley de 2 de noviembre de 1989 reguladora del recurso ante los Tribunales contra actuaciones ilegales de los órganos de la Administración del Estado y de los funcionarios que infrinjan los derechos de los ciudadanos. En la redacción intervienen prestigiosos profesores. El director es Vasiliénkov.

El *principal contenido* de los capítulos gira en torno a la descripción de la organización del Estado soviético y de sus principios rectores (dos terceras partes de la obra, si no más). A modo de introducción se hace referencia al Derecho administrativo como ciencia, encuadrada dentro de los postulados del leninismo. El Derecho administrativo tiene encomendado el papel de «solucionar las tareas de la construcción del comunismo».

De esta ideología se desprende los principios esenciales de la participación igualitaria de las masas en la dirección estatal y el de legalidad socialista. Bajo estas coordenadas se sitúa la posición jurídica del

ciudadano dentro del Estado. Conjuntamente: «la participación de las masas en la dirección (así como la actividad del aparato estatal) son reguladas por normas jurídicas». Consecuencia de este principio de legalidad socialista, formulado por Lenin, es el interés esencial del sistema, de que se observe la legalidad. Esta es la idea básica sobre la que se fundamenta el sistema de revisión sobre la actuación administrativa. Para el cumplimiento de aquella se establece un mecanismo amplio de controles. En una panorámica general pueden caracterizarse como de tipo interno y objetivo. Desde numerosos órganos del Estado puede iniciarse el procedimiento para la verificación de la efectiva observancia de la legalidad. Esencialmente son aquellos la Administración, el partido, los soviets de diputados populares, el Comité de Control popular o los Tribunales de oficio; también los ciudadanos pueden dar lugar a un proceso mediante sus solicitudes, quejas o proposiciones. La ración está, pues, en el cumplimiento de la legalidad por la Administración. Esto conduce, por una parte, a que se arbitren cauces procedimentales de responsabilidad del funcionario (penal, administrativo, material y disciplinario). El interés es que los funcionarios, la Administración, respeten la Ley socialista. En caso contrario, incurren en responsabilidad (a esto es a lo que hace referencia en la Unión Soviética la teoría de la responsabilidad administrativa, capítulo XIV). El interés en ello es general y de ahí las amplias posibilidades en la iniciación de un proceso para la imposición de sanciones. Por otra parte, resulta entonces que los procesos se centran en el entendimiento de la observancia o no de la legalidad, trascendiendo la pretensión del particular (si es que éste fue quien presentó una queja). En consonancia, el proceso tiene el fin de la averiguación de la verdad material y rige el principio de oficio, a modo de nuestros procesos penales. En el capítulo de derechos, el acento se pone, pues, en las garantías (así procesales) del sujeto que presuntamente ha vulnerado la legalidad. El hincapié del sistema se pone en la participación del pueblo en los órganos del Estado. Una vez esto, queda como menos importante la garantía del sujeto frente a las

actuaciones procedentes de los organismos que en que está integrado. De ahí que nuestra tendencia occidentalista, de indagar y descubrir el epicentro del manual bajo esa dimensión, no se satisfaga ya que el libro se detiene en otros aspectos. Si bien esto es cierto hay que considerar los efectos que tendrán los principios liberales de la Perestroika sobre el derecho administrativo. Así, el preámbulo de la ley citada más arriba reconoce que «los ciudadanos de la URSS tienen en toda su plenitud los derechos y libertades socioeconómicos, políticos y personales proclamados y garantizados por la Constitución de la URSS, las Constituciones de las Repúblicas federadas y autónomas y por otras leyes», concluyendo con una mención al respeto de los poderes públicos a la persona y los derechos y libertades de los ciudadanos. En fin, el artículo primero reconoce a los ciudadanos el derecho a recurrir ante un Tribunal si considera que una actividad ilegal de la Administración del Estado o de un funcionario vulnera sus derechos. Del mismo modo, en el precepto siguiente concreta el objeto de la impugnación en los actos de los órganos de la Administración del Estado y de los funcionarios, resultado de los cuales se le prive ilegalmente de la posibilidad de ejercer total o parcialmente el derecho que está previsto en las leyes y otros actos normativos, o se le atribuya ilegalmente (al ciudadano) una obligación.

SANTIAGO GONZALEZ IBAÑEZ

MIGUEL SANCHEZ MORON. *La Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional. Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid y Editorial Civitas, S.A. 1ª Edición. 1990, 228 págs.*

Lo que tradicionalmente se ha venido llamado «*Régimen Local*» —y que en otros países con mayor tradición, continúa llamándose «*gobierno local*»— está siendo objeto en nuestro país de profundos y esclarecedores estudios, con la en-

trada en vigor de la Constitución, que coloca sobre nuevas bases, sus principios, lo que está dando lugar a la correspondiente producción normativa, que está desarrollando dichas bases, mediante un conjunto normativo que poco a poco va completando todo el futuro edificio de gobierno y administración de nuestras entidades locales (1).

Para una gran parte de estudiosos del sistema de libertades políticas, la configuración de este régimen local se considera como sintomática, identificando libertad —al menos, en una de sus vertientes— con autogobierno local, quizás reverdecido el viejo aforismo medieval de «la ciudad os hará libres», del que puede colegirse el nacimiento de las libertades locales, libertades que continúan siendo una pieza clave en el conjunto de la estructura política en general y territorial, en particular. Es lógico, por todo esto, intentar analizar todos los textos que la Constitución contiene sobre este tema, para deducir y buscar sobre ellos las líneas maestras que limitan y encuadran nuestra autonomía local (2).

Conviene señalar que hasta fechas recientes, identificables con la vigencia del texto constitucional, nuestro régimen local —denominación poco aceptable hoy por su ínsita connotación política pasada— tenía unas características fácilmente similares con las que en su día sirvieron de fundamento al modelo político del que trae su origen como es el napoleónico, destacando entre todas ellas la relativa a la uniformidad que simultáneamente le sirvió de cimiento para construir la centralización, sobre la que ha

venido descansando toda la estructura política (nota esta última que continúa arraigada en el vecino país como algún autor español ha destacado en la revisión de figura tan notable como es la de Henrion de Pensay).

En el plano de las ideas y teórico, en la esfera continental era, durante el siglo pasado y buena parte de este —pero sobre todo en el primero— identificar «la lucha por la autonomía» con «...una lucha por la democratización de la administración local» que «...no puede separarse de la lucha por la participación del pueblo en la formación de la voluntad estatal...» (Kelsen), confundiendo «...la autoadministración con la administración democrática» (Merkl). Postulados que en definitiva, y aún adelantándonos, a los mismos planteamientos del autor, subyacen en toda la temática que estudia, sobre la que siempre han girado los deseos de participación popular y sobre los cuales puede tener mayor virtualidad y eficacia tal participación.

1. Sobre el carácter histórico de la autonomía local

Nada más lógica que la sistemática seguida por el autor (3) para la realización de su estudio que intenta ser un enlace del pasado histórico con la actualidad, motivada por la reforma constitucional y su posterior desarrollo normativo, representado por una reiteración legislativa que sucesivamente se ha ido alumbrando mediante una técnica que en nuestro país se está consagrando como habitual pero no es muy correcta y que

(1) El libro de Collado Yurrita y Giménez Reyna sobre «la nueva Hacienda Local» —cuyo comentario tenemos pendiente de publicación en la Revista Española de D.º Administrativo, de la editorial Civitas, analiza esa otra cara tan esencial en este gobierno, como es la hacendística, tan recientemente regulada.

(2) Incluso, la provincia, figura de nuestras entidades locales, que hasta ahora aparecía como más marginada, ha merecido un brillante tratamiento a través de la investigación de un prestigioso equipo académico, bajo la dirección de R. Gómez Ferrer Morant, bajo el título «La Provincia, en el sistema constitucional», publicado por Civitas, S.A. (1.991).

(3) Unamuno insistía en la necesidad de conocer la semántica u origen de las palabras que manejaba, para aprender su verdadero y real sentido y tal procedimiento pueden entenderse perfectamente aplicable a las demás ramas del saber, ya que sabiendo la historia —antecedentes— podemos llegar a comprender mejor la realidad y funcionamiento de las instituciones analizadas.

causa cierta complejidad añadida a sus interpretés (4).

Por otra parte, como indica «...*la autonomía se postula en el marco del Estado y no por contraposición con su soberanía o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio...*» (es evidente que al margen de la filosofía socrática sobre la escasa importancia que hay que dar a las palabras) «...para ser más ricos en sabiduría...») en nuestro campo, como en el del autor, hablar de «*autonomía local*» poco o nada tiene que ver con otras terminologías de signo más radical como pueda ser por ejemplo la de autodeterminación, sobre cuyo uso y abuso habrá mucho que hablar pues el comentarista tuvo ocasión reciente de oír en un coloquio de informática jurídica, la aplicación de tal término; palabras sumamente acertadas y sobre las que cabe únicamente hablar de la cuestión debatida y sobre las que retornará, directa o indirectamente, como una especie de *leit-motiv*, y que justifican el mismo estudio «...*autonomía es distinto de soberanía...*». Más allá de este dato de indentificación jurídica (y política) «...*el concepto institucional de autonomía local se difumina y adquiere un significado distinto en cada país, en cada cultura nacional...*», lo que subraya la particularidad que el estudio de esta autonomía tiene en cada país (y por supuesto en España, al que se referirá en las páginas siguientes, esencialmente).

2. Los orígenes del poder municipal

No se entendería nuestro régimen local si no se estudiase la llamada teoría francesa del mismo poder, tan íntimamente unidas van ambas cuestiones. Más allá de cualquier historia local, origen inmediato de situaciones concretas y reales, es esta teoría la que nos explica desde el plano de las ideas del por qué y del cómo de nuestras instituciones locales, tan inspiradas durante todo el siglo XIX en los ai-

res del vecino país, que comenzó a ejercer desde sus comienzos, a partir de las victorias napoleónicas, un claro «diktat» sobre todo el mundo europeo y en particular, sobre sus vecinos (con particular énfasis, en el caso español).

A pesar de lo mucho que se ha escrito sobre esta particular cuestión, lo cierto es que lo que aquí y ahora el autor nos expone, nos sabe a lo que es fruto de una reflexión prolongada y personal de una problemática, que aún contando con su antigüedad, no dejará de ofrecer a estudiosos como el prof. Sánchez Morón, motivos para el discurso sugerente e innovador, al insertarse, por lo demás como nos recuerda con reiteración, en un proceso de gran racionalidad, que tanto ha destacado, por su parte, la misma doctrina francesa, tan justificadamente chovinista en este caso. Enlazando la nueva administración local, que nace del fuego y —y del juego— revolucionario, con la nueva, también, estructura territorial política del país, aquella se levantará sobre el gran descubrimiento de la «*centralización*», cuyas ventajas se continuarán defendiendo casi hasta nuestros días (la cita que se hace en el texto de Hauriou sobre este punto «...*la centralización es imparcial como la ley...*», no puede ser menos que enormemente reveladora de toda la doctrina gala).

Mientras hasta hace relativamente poco, el modelo francés seguía operando como tal para nuestro país, por ejemplo, la entrada en vigor de nuestra Constitución hizo destacar sobremedida los nuevos aires de libertad que tenían que repercutir necesariamente sobre todas las estructuras, y con mayor fuerza, si cabe, en el ámbito local, donde tanta uniformidad y rigidez, se había impuesto, subrayándose paralelamente la conveniencia de buscar nuevos amparos, si no nuevos caminos, en la nueva andadura de la autonomía local en España (lo que simultáneamente está representando una profunda contracrítica de toda una doctrina que

(4) La misma vida diaria nos viene probando cómo determinadas leyes, incluso sectoriales —véase, la de extranjería, la del aborto, etc.— se revelan insuficientes, a los dos o tres años de su aprobación, lo que denota cierta inconsistencia en su preparación y sobre todo en la consecución previosa de sus objetivos (no es de extrañar que algún autor tenga cierta añoranza del pasado, ver F.C. Sáiz de Robles «Lo contencioso-administrativo en situación crítica». Tapia, 3 de mayo/junio 1991).

la misma actualidad descubre en gran parte superada).

La teoría francesa del poder municipal ha ejercido durante mucho tiempo un claro y poderoso influjo sobre nuestra propia doctrina local, hasta el extremo de llegar a constituir referencia obligada en la mayoría de los estudios y exposiciones, en detrimento de nuestra genuina investigación que permitiera la conveniente profundización en el análisis de nuestra particular historia (por lo demás, tan rica en acontecimientos autonómicos, en una tierra donde los Fueros llegaron a ser la imagen de marca de la mayoría de sus ciudades). En cualquier caso, su mención, aun con los nuevos tiempos, continúa siendo preceptiva, con los acentos críticos como los que el autor incorpora (5) (6).

En las páginas siguientes, es otro ámbito teórico, como es el germano, el que ocupa la exposición y porque al ser continental, como el anterior, contiene elementos configuradores que han servido y pueden seguir haciéndolo, como parcelas influyentes de nuestro devenir histórico. Es en este ámbito donde la autonomía local adquirirá unas características que revelarán en gran medida las deficiencias de la anterior, puesto que la autonomía se centrará sobre la autoadministración (la famosa «*selbverwaltung*»), con lo que se consigue simultáneamente centrar el debate así como llenar de contenido lo que parecía convertirse en una polémica

barroca con claros tintes nominalistas (límites de la discusión que parecen conservar cierta permanencia como lo demuestra la misma simpatía casi universal por la autonomía local y la misma falta de uniformidad casi total a la hora de fijar sus contenidos). Recojemos de esta parte, las siguientes palabras: «*la autonomía ha constituido un reducto de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, mientras que los órganos de la administración estatal han sido integrados por servidores de un poder autocrático. De ahí que en palabras de...Merkl se ha llegado a identificar la autoadministración con la administración democrática*», palabras, juicios, que están presentes en nuestros días.

El autor sintetiza el significado de esta corriente: «... *la autoadministración no es un concepto coincidente con el de soberanía, ni presupone una situación de independencia respecto al titular de la soberanía... Es un poder conferido por el Estado. El municipio, como corporación dotada de autoadministración es jurídicamente y sin perjuicio de su origen sociológico y histórico, una creación del Estado... que le impone determinados controles en garantía de su dependencia del orden estatal*». Doctrina que se extendería en suelo itálico, como se subraya en esa cita tan expresiva de Orlando quien categórica y rotundamente afirmó que «...*en el moderno Estado unitario no puede admitirse nin-*

(5) Resulta curioso comprobar las contradicciones en que se mueven algunos autores respecto a la autonomía local, como puede verse, entre otros en C. Fernández Forner «En torno a la suspensión en vía jurisdiccional de la efectividad (ejecutividad) de los actos sobre aplicación de los tributos municipales», Revista La Ley, 14-7-89, en donde parece predicarse una vuelta al anterior régimen jurídico de reclamaciones económico-administrativas en el ámbito local, por la única razón de que la suspensión preventiva ya no rige. Cualquiera puede extraer la conclusión que crea conveniente, pero lo que parece obvio es que quien emplee tales argumentaciones parece no tener convicciones seguras sobre lo que sea la «autonomía local».

(6) Es curioso constatar como los parámetros políticos con que prosigue moviéndose en Francia la autonomía local, son casi idénticos a los que un día dieron lugar a su conocida teoría sobre la descentralización, como se reitera una vez más con los planteamientos expuestos por la nueva Primer Ministro, en su declaración de política general hecha en la Asamblea Nacional, el 22 de mayo de 1991, donde apenas se consagran unas líneas a la misma y donde nunca se menciona la expresión autonomía local «...*proseguiré el importante movimiento de desconcentración del Estado para permitir una gestión pública más cerca de las realidades locales... Necesitamos ampliar la profunda transformación propuesta por el Presidente de la República e iniciada en 1981: la descentralización (que) de a las Corporaciones Locales mayores responsabilidades así como un nuevo estatuto a sus representantes para una mayor eficacia de su gestión...*», demasiadas pocas referencias (ver reproducción total de esta declaración en «Lettre de Matignon», n.º 340, 27-5-91).

*gún ejercicio de poderes soberanos que no se derive a título de delegación, del poder central...», aunque la visión organicista de este autor le condujo a exageraciones tan rechazables como las de considerar a todos estos poderes delegados, y por supuesto, a los locales, como «órganos del Estado» (teoría organicista tan recurrida por la misma simplicidad y utilidad de su construcción, por encima de la puridad de sus planteamientos). No obstante, la inclusión en algunas Constituciones, desde comienzos del presente siglo, de referencias a la autonomía constitucional, ha producido lo que desde Carl Schmitt viene llamándose «*garantía institucional*» (origen de un abundante tratamiento en nuestra doctrina desde 1978), definida como «*la especial protección que la Constitución dispensa a una institución haciendo imposible su supresión por el legislador ordinario*» (en cierta medida, la crítica, —para nosotros, más bien elogio— hecha por algunos autores a Kelsen de ser como un nuevo Rey Midas que convertía todo en Derecho (7), se podría extender a todo lo que se incluye en la Constitución, que con ello adquiere un rango y protección especial).*

Todo el espacio dedicado a la concepción germana nos resulta hartamente interesante por el influjo que a la postre ha tenido en nuestra regulación constitucional, como en general, la doctrina ha destacado (8) y por ser la zona donde con más seriedad siguen estudiándose los problemas municipales (como lo revelan las periódicas reuniones de la llamada

Dieta de las Ciudades Alemanas, denominación de tanta raigambre histórica en su hinterland, como la última celebrada en el pasado mes de junio de 1991 y uno de los principales temas ha sido el de la superación de las nuevas tareas con que los Municipios se enfrentan como consecuencia de los cambios del Este europeo como de la misma consolidación de las estructuras europeas) (9), lo cual, evidentemente contrasta con lo que ocurre en nuestro país, en donde si bien existe una supuesta Federación de Municipios, la misma parece tener más un papel defensivo que activo (como lo demostró suficientemente la revisión catastral, que fue llevada a cabo por las autoridades centrales casi hasta sus últimas consecuencias, paralizándose cuando se mostró cierta e intensa reacción popular).

El autor resume en cierta medida sus consideraciones en este terreno; afirmado que «...*la autonomía local expresa hoy una forma diferenciada de participación democrática en la parcela de poder que se corresponde con el ejercicio de funciones administrativas asignadas a los entes locales...*», terminología sobre la que insiste, estimando consolidado el principio —de autonomía local— (lo que para algunos no dejará de ser discutible puesto que dicha admisión dependerá del matiz político o no que se dé al mismo) y discutible y discutido, según él «el contenido material o potencial de la autonomía las relaciones de los entes locales con .. el Estado y la distribución territorial».

(7) En España se hizo eco de esta crítica, Sánchez Agesta, en sus primerizas lecciones de Derecho Político, publicadas en Granada, en 1944.

(8) Ver, por todos, el trabajo de F. Sosa Wagner «*La autonomía local*», publicado en los Estudios homenaje a García de Enterría, tomo IV, extraordinario por su síntesis y su misma exposición y que enfatiza el papel dinámico del Municipio alemán en la misma vida política y constitucional germana, con referencias a las ventanas que pueden abrirse, si se tiene imaginación, a la actividad de los Ayuntamientos. Se trata de un trabajo que con la clave del D.º Alemán, nos introduce de lleno en los caminos abiertos por la Constitución española en la regulación de materias tan esencial, pero también tan compleja, como es la de la autonomía local, por lo que aconsejamos su lectura encarecidamente (en el reciente Simposio internacional de Alcaldes sobre la lucha contra las Drogas, celebrado en París, en mayo de 1991, la representación parisina llamó la atención del papel del Alcalde al ser, como es, un representante privilegiado de los ciudadanos: al ser, con frecuencia, la primera o última instancia de los mismos en su batalla contra el flagelo de la drogadicción) (ver, Noticias de Francia, nº 3, 91).

(9) La Revista «Tribuna alemana», n.º 1.035, 26-6-91, dedica distintos textos, a esta Dieta, destacando el interés mostrado por los Municipios en ser sujetos activos en la recaudación de impuestos y no meramente receptores de las múltiples órdenes procedentes de los distintos planos políticos.

3. El impacto del Estado social

Aunque el autor alude con esta terminología al fenómeno del Estado de nuestros días —un Estado creciente, ya desde hace décadas a pesar de todas las proclamas de signo contrario—, lo cierto es que también tiene relación con la misma definición que nuestra Constitución hace del mismo, cuando antepone dicha adjetivación «social» a la de «democrático» —lo que ha merecido, como es obvio, atinadas y precisas reflexiones de sus comentaristas (10)— y aunque en su exposición se hace un detallado desglose de la situación actual (11), su lectura es tanto resumen como reactualización de toda esa acumulación informativa que sobre el particular se va produciendo con el tiempo.

«En cualquier caso, el impulso centralizador que comporta la instauración del Estado social ha planteado una cuestión teórica fundamental en aquellos Estados en que la autonomía local se halla garantizada constitucionalmente; a saber, cuál es el núcleo esencial de dicha institución, infranqueable para el legislador...», palabras que consideramos centrales, y en terminología de Villas Palasí, «de cabecera», y que en nuestro país, como con tantas otras cuestiones, apenas se ha

producido si no es de refilón y a través de referencias como la que acabamos de citar, cuando en otras latitudes, como la germana, están siendo punto central de intensos debates doctrinales y hasta políticos (como lo revela la última reunión de la Dieta de las Ciudades Alemanas, del verano de 1991, a que ya nos hemos referido en nota anterior). Poco creativos somos y hemos sido en la autonomía local, a pesar de que en pocos países, como en el nuestro, su problemática ha sido utilizada en tantas ocasiones, como banderín de enganche político y partidista (veáanse, los trabajos de Guaita Martorell, y sobre todo, de Morell Ocaña en los tan citados estudios en honor de G³ de Enterría).

El cambio de Estado —de sus funciones, de su actividad, etc— está repercutiendo sobre el rol de las Corporaciones locales y de sus relaciones recíprocas (relaciones cuyo contenido y características estarán siempre, como diríamos con expresión arrancada a un famoso texto de ficción, en el ojo del huracán), de cuya variedad el autor nos proporciona abundante material que habría que precisar nunca acabado ni definitivo dada la misma movilidad básica sobre la que operan (12), en todos los países democráticos y desarrollados.

(10) Sirvan como botón de muestra, las que se incluyen en el libro de Estudios homenaje al prof. García de Enterría, principalmente, en su volumen I, de carácter más general. Editorial Civitas, S.A., 1^a edición, 1991.

(11) Normalmente, todavía, nuestra doctrina se sigue moviendo en un planteamiento acríptico y no revisado, en torno a la potencial mayor eficacia de los servicios públicos, y hoy mejor llamados, sociales, prestados a mayor escala territorial, lo cual en nuestros mismos días, se pone en el de juicio —no por abarcar mucho ni más, el resultado a recibir es mejor o al menos, de más calidad—. Del mismo que los tan elogiados «servicios públicos» cada día lo son menos, probando su privatización, las ventajas hasta ahora tan denostadas de esta última (el tiempo y no ad calendas graecas, como dirían los clásicos, si no a corto plazo, nos dirá su última palabra, pero la verdad que cada día que pasa, son mayores las demandas sociales en pro de la conversión privada de tales servicios públicos, en base a su creciente mal funcionamiento; hoy será Correos, mañana, otros transportes públicos, como los aéreos, sobre los que había casi monopolio público, etc, etc).

(12) En todos los ámbitos competenciales, pero sobre todo, cuando menor sea su nivel político, se aprecian los rasgos personales de los órganos gestores, pudiendo encontrar cualquiera, en su entorno geográfico, testimonio de los distintos grados de eficacia que pueden encontrarse en función de cuáles fueron los respectivos gestores (el comentarista puede dar pruebas de las inmensas diferencias a que estos comportamientos condujeron en un inmediato pasado, y cómo determinadas poblaciones experimentaron, para bien, radicales cambios merced al uso, sabio y prudente, de todos los instrumentos legales existentes —fueran muchos o pocos, pero nunca limitados por escasez de luces— Municipios grandes o pequeños, pueden ser o no ser, bien gestionados, con abundancia o escasez de recursos legales, pero con notables diferencias en sus resultados. Aspecto este práctico que no hay que descuidar a la hora de los balances, aunque estos sean exclusivamente jurídicos, ya que lo contrario nos alejaría de la realidad, y nos encerraría en el puro diletantismo del mundo de las ideas.

En su discurso comparativo y amplio, el autor generaliza su postura, al encontrar para ello respuesta uniforme en los distintos ordenamientos, por lo que escribe que *«en todas partes la actuación de la administración local ha quedado asimismo vinculada a instrumentos de planificación y programación sectorial elaboradas por las autoridades estatales y regionales, si acaso previa participación consultiva o procedimental de los entes locales afectados...»*, palabras que como todas las escritas sobre el tema referencial del libro, van mucho más allá de lo que aparentemente afirman —así al menos, las entendemos—. Aunque su inventario es extenso, lo cual claramente va en detrimento de la autonomía, creemos —como diría Sciacca— *«dulcis in fundo»*, que lo importante, lo más importante en el fondo, es esa misma autonomía, sobre la que tan disciplicentemente parece pasarse aturridos por tantos recursos descubiertos, en marcha o previstos, que no contribuyen más que a ponerla en tela de juicio (sobre este particular así como sobre el principio general de coordinación que deben regir las relaciones interadministrativas, puede leerse con interés, la colaboración de J.J. Soriano al libro homenaje al prof. García de Enterría, en el tomo IV, que es el dedicado a nuestro tema) cuando sigue siendo tan necesaria (13).

Como trasfondo de todo este planteamiento, de intervenciones, controles, etc, subyace el tema económico puesto que a la postre, en el terreno de la actividad pública, como en el privado, todo es traducible en gastos e ingresos, y así hay que considerarlo si se quiere ser realista y no

puramente utópico (14). El texto, sin embargo, se centra, en este como en casi todos sus apartados, con profundidad, sobre los aspectos políticos y en todo caso, técnicos, de la perspectiva actual autonómica, llegando a escribir que el Estado social ha propiciado *«en todas partes»* un movimiento centralizador. Para los expertos, algunas de sus afirmaciones no dejarán de ser polémicas más con la radical separación que hace entre las distintas zonas europeas, aunque concluye con una que no dejarán de respaldar la mayoría *«la subsistencia de las autonomías locales como expresión del pluralismo democrático no se ha puesto seriamente en cuestión en ninguno de los Estados occidentales...»*.

4. Evolución del régimen local en España

Si no fuera porque es parte esencial de todo estudio sobre el tema titular, pasaríamos por encima, al ser de común conocimiento, por una parte, y por las múltiples referencias doctrinales existentes sobre el particular (aunque habría que añadir que como en tantas otras materias, también en ésta es mayor la parafernalia que la ciencia exacta como lo revela la misma frase de Martín Retortillo que se cita muy oportunamente). Todos saben que hablar del régimen local constituye una referencia permanente en nuestro panorama político, de tal forma que siempre está en candelero (como lo empiezan a estar las mismas Comunidades Autónomas, para las cuales, sin estar plenamente configuradas, se postula, como si fuera impres-

(13) Lo que queremos subrayar es la conveniencia de la postura defensiva, por encima de tantos cantos de sirena que los instrumentos supuestamente planificadores ofrecen a todos los entusiastas de la presunta eficacia organizativa

(14) A esto se refiere el prof. García de Enterría en su intervención en las sesiones sobre Capitalidad de Madrid, organizadas por el propio Ayuntamiento de la capital de España —ver, texto editado por la Corporación, Imprenta municipal, 1990—, intervención referida a estos aspectos económicos. Los norteamericanos, que para estos temas económicos, son maestros, plantean así, conjunta y dialécticamente los temas competenciales, quizás por aquello de tener en ellos tan arraigados los temas fiscales (de ellos es la frase de que nada hay inmortal si no es —son— los impuestos, y por algo fue un autor de ficciones de este país, como Edgar Allan Poe el que imaginó en su relato *«The city under sea»*, la falacia de unos personajes que escapan de los impuestos y construyen para ello una ciudad que por estar situada en tan paradójico lugar, fuera invisible ante los ojos de los posibles recaudadores).

cindible, las máximas cotas de autonomía y poder político) (15).

De salida, el autor destaca las poderosas influencias que han tenido en nuestro país las teorías circulantes en los restantes países europeos (la remembranza de algún pasado histórico ilustre ha recibido un fuerte varapalo en el trabajo que hemos citado de Sosa Wagner), la prioridad del enfoque político sobre el administrativo y «...la paulatina pérdida de peso específico de la administración local en el conjunto del aparato administrativo...» (16) A todo esto habría que añadir el distinto grado de vivencia que sociológicamente tienen nuestros Municipios según las regiones y comunidades Autónomas (mientras en determinados pueblos castellano-leoneses se siguen observando numerosas fórmulas de Concejo abierto en sus asuntos, en otros de la misma Comarca, se desconocen o han caído en desuso, costumbres y hábitos que ponen una muy diversa impronta sobre el abanico de nuestras entidades locales y que grosso modo pasan desapercibidas en ocasiones a los estudiosos; por algo, se continúa calificando a determinadas zonas de nuestro país, de «rurales» o «localistas» por el considerable peso que en ellas mantienen las estructuras locales). Esto último algo tiene que ver con la distinta visión que por estos lares se ha tenido de la centralización, sobre lo que el autor puntualiza, razón que motiva la creación de un binomio «libertad política y

descentralización» «inescindible en el pensamiento liberal democrático», particularidades interpretativas nacionales que revierten en todo el enfoque de la cuestión y que cualifican el interés de este apartado.

El pausado repaso histórico que el autor hace —con enjundiosas citas autoriales— se mueve sustancialmente sobre el citado binomio, libertad y descentralización, que «...van de la mano en los proyectos de revoluciones y republicanos», cambiando en el presente siglo en que el regeneracionismo alimenta una visión municipalista de corte iusnaturalista (en otro movimiento alternativo, pendular, a los que tan dados somos, en posturas recalcitrantes de retorno al pasado, como de esos otros retornos, de los que Comeiro llegó a postular).

Hay un análisis muy detallado de todos los programas «políticos» de reforma de régimen local —entre ellos, el famoso «maurista»— con subrayado de sus principales notas y por supuesto, a los que se producen en la etapa anterior a la actual constitucional, precedentes estos, sobre todo los últimos que aplican la autonomía local «...la de la libertad de las corporaciones locales para gestionar su propia parcela de intereses...». Una cita muy apropiada de Dickinson («una buena Constitución, promueve, pero no siempre produce una buena administración») le da pie para entender que tal buena administración puede extenderse a la esfera local (17). De ahí que el siguiente capítu-

(15) Muchos nos tememos, que para bien o para mal, el debate sobre las Comunidades Autónomas va a tomar el relevo del que no hace mucho ha representado el de la autonomía local y cada día más lejos de aquella etapa en donde los programas locales servían de banderín de enganche para los partidos políticos y sus líderes.

(16) Si los términos no estuvieran tan manidos, existe toda una corriente doctrinal, que nos atreveríamos a calificar, de regeneracionista en el ámbito local, que está recuperando esta temática al plano que la corresponde, con justicia, sobre todo, desde que nuestro país extendió el principio democrático a todas sus instituciones, implantando las elecciones directas y el sufragio popular, a la esfera local, como lo son en el ámbito estatal y autonómico, extremos estos sobre lo que insiste el ya citado trabajo del prof. Sosa Wagner, de cuya bondad no terminaremos de hacernos eco. Principio, por lo demás, que parece ser cada día, de mayor peso a todos los niveles (en la Declaración gubernamental de la Cancillería Federal alemana, de 30 de enero de 1991, conteniendo directrices con respecto a la forma de como el Gobierno Federal alemán habrá de encarar las nuevas situaciones mundiales, enuncia como uno de los criterios guía la de las formas de gobierno democráticas y Estado de derecho, ver, Revista de Alemania, 3 de jun. jul. 1991).

(17) Bataille en sus conocidas reflexiones sobre Nietzsche —ver, su obra «Sur Nietzsche, son volenté de chance», de la que hay traducción española de Fernando Savater, en Editorial Taurus, 1972— afirma sobre la autonomía personal que es casi imposible de precisar, porque tiende a escabullirse, y si aquello se consigue, se esclaviza, lo que se puede extrapolar a la temática que nos ocupa, aunque

lo lo consagre al examen de la autonomía local en el ordenamiento constitucional, la guinda que corona todo el edificio de su reflexión y lo que nos permitirá ver ese bosque tan extraordinario que es el de nuestra problemática, formado por miles de Corporaciones locales, que únicamente un ordenamiento referencial básico nos permite ver como esa unidad del todo imprescindible, por encima de particularidades históricas y peculiaridades geográficas (esperemos que los jóvenes no olviden verdades históricas, para que no se produzcan ciertos renacimientos; durante el nazismo una de las proclamas más coreadas fue la frase hitleriana de «la juventud necesita estadios, y no bosques sagrados», aludiendo con esto a conocidas leyendas populares germánicas que tan enraizadas estaban en la capas populares y que incluso habían llegado a tener representación gráfica en algunos de sus bosques danubianos) responde a una pauta comunes y generales («la divina máquina» de que nos habló Shakespeare para caracterizar a la humana Tierra no deja de ser ese bosque que se mueve según fantasía del mismo autor, cuyos árboles nos impiden en ocasiones, disfrutar de la unidad y armonía del conjunto). Justamente, sobre esta mención constitucional que se hace de la autonomía local, se verá reforzado jurídicamente todo su significado al convertirse así en una «garantía institucional» del mayor relieve.

Esta reflexión analítica complementa tantas otras múltiples que se han venido produciendo en nuestro país y que se recogen con esmero y atención en la extraordi-

na obra colectiva que la mayoría representativa académica ha consagrado a D. Eduardo García de Enterría y a la que nos hemos venido refiriendo con alguna continuidad, a lo largo de nuestro comentario (18), autores, que al igual que Sánchez Morón resaltan la remisión que al legislador ordinario se hace para la reglamentación al detalle de las competencias locales (19), escribiendo esto: «...las entidades locales cuya autonomía garantiza la Constitución son poderes públicos... no constituyen una emanación de la sociedad... configura (la Constitución) aquellos entes como parte... del Estado mismo», palabras que como las que siguen y preceden, merecen de cualquier lector la necesaria reflexión, para su consiguiente absorción o debate, sobre todo, considerando el énfasis que el autor pone en el carácter preconfigurador de la Constitución, que deviene en la inexistencia de cualquier potencial derecho subjetivo local o provincial ni adquirido «...la concreción del contenido de la autonomía local corresponde al legislador... si bien ello debe hacerse respetando el núcleo esencial de la institución...».

La referencia simple constitucional hace decaer en varios grados a la garantía que la autonomía local tendría de ser contemplada como un derecho fundamental más, que no lo es (lo que remite, como hemos dicho, al legislador estatal ordinario en la regulación de la misma, en todos los aspectos, sustanciales o no, que puedan afectarla, por lo que, indicamos, que cualquier regulación o anuncio de modificación de la existente, causa alguna zozobra entre los defensores del statu quo, lo que para algu-

pueda parecer, en si misma, la afirmación de Bataille, como una «boutade». No obstante, enfatizamos la postura del autor que parodiando a Paul Klee, diríamos que se sitúa en el extremo de la región fértil, inmediatamente más acá de donde todo discurso es imposible y cualquier dialéctica, ajena (creemos que es Adorno el que nos recuerda la imagen de Klee, ante la genial obra de Bartok sobre el mandarín fantástico, que imaginó ante una causal lectura sobre la caja de un mandarín, similar a la que años más tarde montaría filmicamente Buñuel sobre un relato de Kessel).

(18) Casi todos estos estudios, si bien particularizados, inciden sobre el papel que con la Constitución tienen nuestras entidades locales, ya en el plano urbanístico, ya en el de la gestión del medio ambiente, de los mismos recursos naturales, etc, a través de la pluma de los prof. Cosculluela Montaner, Sánchez Blanco, Escribano Collado, insertos en el volumen (tomo) IV.

(19) Cosculluela Montaner, en su trabajo al tomo citado «Presupuestos constitucionales de las competencias urbanísticas» señala cómo «la garantía de la autonomía local no supone en nuestro sistema constitucional, la enumeración de las concretas competencias...lo que se difiere al legislador ordinario, legislador que en nuestro ordenamiento es el Estado...» pág. 3.564 de los «Estudios sobre la Constitución española», editorial Civitas, 1ª edición, 1991.

nos podría ser una fuerte limitación) y que Sánchez Morón matiza advirtiendo que los entes locales tienen «...un instrumento accesorio de garantía, un derecho reaccional a que se respete su autonomía...».

Entre otras consecuencias, hay que destacar la imposibilidad del uso del recurso de amparo «...*los entes locales pueden comparecer ante el Tribunal Constitucional interponiendo recursos de amparo para la tutela de los derechos fundamentales que les correspondan como personas jurídicas. No para la tutela de su derecho a la autonomía, porque éste no es un derecho fundamental*». No obstante, el autor hace posteriores e inmediatas consideraciones que revelan en cierta medida alguna precaución, o si se quiere, reserva mental, sobre posibles medidas atentatorias del legislador ordinario —recuérdese, el mismo Estado— contra esa autonomía local, ahora, sí, por la vía indirecta de solicitud al juez de presunta inconstitucionalidad de los mandatos legales irrespetuosos (20). Sin embargo, se confirma en apretadas reflexiones, el significado positivo de la garantía institucional que representa la Constitución, ya que en ello subyace la doble dimensión que la misma tiene en nuestro ordenamiento constitucional.

El inventario de potestades que se hace, en base a desentrañar el significado material de la reglamentación constitucional coincide con una práctica anterior y no tiene otro propósito que destacar la importancia operativa que tienen nuestros entes locales, siendo el punto más grave de todos es el relativo a los ingresos, que como es obvio, condicionan cualquier política y que aquí sólo de pasada se alude (lo que explica que como es

tradicional, a ella se dedique estudios monográficos, de los que la misma Editorial se hace eco) (21). Un leit motiv encontramos con insistencia: que los entes locales forman parte de una organización, del conjunto de los poderes públicos y que por consiguiente a los fines superiores debe estar subordinada (una canción que tanto se repite que se hace sospechosa), fines que con frecuencia imponen el régimen subvencional o de ayudas —sobre cuyos resultados limitadores y a veces castrantes se alzan determinadas voces—, aunque el supuesto más novedoso del nuevo entramado organizativo montado por la Constitución, es el que pueda derivarse de las relaciones de los entes locales con las Comunidades Autónomas en que se incardinan.

En cualquier caso, las pautas de coordinación y cooperación parecen ser las pautas clave dentro de un Estado que se ha hecho más complejo con la aparición de las Comunidades Autónomas, cooperación que si bien puede imponerse por ley, normalmente será voluntaria, como se subraya, cooperación, coordinación, cuyos contenidos han sido ya precisados por alguna sentencia de nuestro Tribunal Constitucional, que aunque de marcado signo teórico —por encima de la misma melé de las interpretaciones partidistas— (22) poseen extraordinaria importancia, la misma que tienen todos los pronunciamientos del más alto de todos nuestros Tribunales.

El autor concluye su obra aludiendo a la rica panorámica de la que ha quedado buena muestra a lo largo de su trabajo, sin criterio exhaustivo, lo que tampoco hubiera sido posible, ni diríamos, desde cierta

(20) Al final, debe confesar que todos estos remedios —que el intérprete debe encontrar— sean los deseables «...no quiere... minusvalorarse la circunstancia de que los entes locales que tienen garantizada su autonomía en la Constitución no puedan acudir directamente ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, como sucede en otros ordenamientos...» (pág. 169), aclaración que valoramos por su misma importancia inter nos y comparativa, dado que lo ideal habrá sido haber conseguido en su momento la consideración de la autonomía local como «derecho fundamental».

(21) Al igual que en los ámbitos superiores, los entes locales se debaten en la búsqueda de aquellos ingresos que les permitan la suficiencia y a veces, tienden a recurrir con demasiada facilidad, al recargo de las mismas fuentes impositivas estatales, como puede ser el I.R.P.F., al que el nuevo Gobierno autónomo de la C.A.M. en 1991 parece recuperar el tema.

(22) Haberle reduce el Derecho a una cuestión de interpretación; que es tanto como decir, varias interpretaciones, entre las que procede optar por la más justa y adaptada al caso debatido, en función de las circunstancias personales, de espacio y tiempo.

BIBLIOGRAFIA

óptica, permisible. Bastante ha hecho con clarificar, ordenar, sistematizar, actualizar la situación de una temática, que gracias a su exposición podemos contemplar en toda su grandeza, por su misma riqueza y variedad de cuestiones (23). Con él queda suficientemente claro el impacto sustancial que representa en la consideración de los Entes locales la referencia constitucional, que impone un marco que va, diríamos, «contra el menudeo», en términos puramente de relación mercantil, en épocas pasadas dando unas bases de solidez y seriedad que hasta ahora no había tenido la temática estudiada. Con su trabajo, Sánchez Morón aporta su autorizada voz al concierto siempre vivo y confiemos que por mucho tiempo de la problemática autonómica local, también siempre necesitada de oportunos y excelentes apoyos doctrinales, como el aquí analizado.

VALENTIN RICARDO RODRIGUEZ
VAZQUEZ DE PRADA

(23) Una determinada autora inglesa, Radclyffe Hall llegó a la conclusión de que los artistas visten su pensamiento para que podamos contemplarlo (ver, su obra, llena de introspección psicológica, «The unlight lamp», de la que hay versión castellana, con el título «El candil no encendido», Argos Vergara, Barcelona, 1982).

