

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
Sección: RECENSIONES
Recibido: 06-11-2023
Aceptado: 21-11-2023
Publicado: 15-04-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11297>
Páginas: 258-261



Referencia: Valero-Torrijos, J. (2024). M.^a Dolores Utrilla Fernández-Bermejo (dir.): El Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 258-261. <https://doi.org/10.24965/reala.11297>

M.^a Dolores Utrilla Fernández-Bermejo (dir.): *El Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*

Valero-Torrijos, Julián

Universidad de Murcia. Departamento de Derecho Administrativo (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6739-6789>

julivale@um.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo. Coordinador iDerTec-Grupo de investigación «Innovación, Derecho y Tecnología». Director Cátedra Fundación Integra sobre Identidad y Derechos Digitales de la Universidad de Murcia.

RESUMEN

Recensión del libro dirigido por M.^a Dolores Utrilla Fernández-Bermejo, *El Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*, Iustel, 2022, 442 pp.

PALABRAS CLAVE

Derecho autonómico; Administración pública; innovación.

ABSTRACT

Review of the book directed by M.^a Dolores Utrilla Fernández-Bermejo (dir.), *El Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*, Iustel, 2022, 442 pp.

KEYWORDS

Regional law; Public Administration; innovation.

Uno de los ámbitos a los que se ha prestado menor atención por parte de la doctrina administrativista es el referido a la producción normativa de las comunidades autónomas, lo que resulta llamativo si tenemos en cuenta que una buena parte de las disposiciones publicadas oficialmente provienen, precisamente, de los Parlamentos y los Ejecutivos autonómicos. No obstante, es necesario recordar una importante excepción al respecto, en particular por su ambicioso planteamiento: la obra de Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas*, que, siendo indiscutiblemente una obra de inexcusable referencia, adopta una visión centrada sustancialmente en un plano general. Asimismo, aunque con un objeto más amplio al referirse globalmente al derecho público, también se han publicado algunas obras colectivas referidas a concretas comunidades autónomas que, además, tenían por objetivo principal ofrecer una visión de conjunto y, en ocasiones, fundamentalmente descriptiva del marco normativo autonómico.

Precisamente por estas razones la obra objeto de esta recensión adquiere una relevancia singular que va más allá del ámbito territorial al que se refiere su objeto. El trabajo dirigido por la profesora Utrilla Fernández-Bermejo no pretende ofrecer unos comentarios sistemáticos sobre la regulación

jurídico-administrativa en Castilla-La Mancha ni constituye un mero informe acerca de la normativa vigente. Antes al contrario, partiendo de un sólido análisis doctrinal llevado a cabo por un equipo académico de gran solvencia, se ofrecen, desde una decidida orientación práctica, no solo un análisis de interés respecto de la situación actual, sino, sobre todo, propuestas concretas para la mejora regulatoria partiendo del ámbito regulatorio que permiten las competencias estatales y la normativa de la Unión Europea; todo ello sin limitarse a la mera formulación de propuestas con un alcance restringido a la mejora del actual marco normativo, llegando, incluso, a plantear opciones basadas en la innovación que, sin duda y de incorporarse, permitirían dar un salto cualitativo al derecho administrativo de Castilla-La Mancha.

El notable interés de las aportaciones que se incorporan en el libro que ahora se presenta obedece en gran medida al planteamiento metodológico que inspiró inicialmente el proyecto. Como reconoce la propia directora de la obra –a la sazón Investigadora principal del proyecto financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que ha sustentado la investigación–, la intuición inicial del profesor Beltrán de Felipe fue determinante a la hora de plantear la necesidad de impulsar una investigación a través de la cual analizar el grado de desarrollo y los rasgos definitivos del derecho administrativo de Castilla-La Mancha a fin de determinar «sus potenciales vías de desarrollo y evolución a la luz de las recientes transformaciones de los ordenamientos jurídicos que se le superponen y lo condicionan –el europeo y el estatal–». Así pues, se ha llevado a cabo una profunda revisión del marco normativo autonómico a partir del contraste con el derecho estatal y de la Unión Europea, lo que, sin duda, constituye una originalidad destacable que dota al resultado final de una originalidad destacable, ya que no resulta frecuente abordar el estudio de la regulación autonómica desde el horizonte de las normas europeas y, menos aún, con la finalidad de delimitar las posibilidades futuras por parte de los órganos competentes para dictar las normas legales y reglamentarias a la hora de dotar de forma normativa a las políticas públicas.

No nos encontramos, por tanto, ante unos meros comentarios exegéticos o descriptivos del marco normativo autonómico; antes bien, la obra parte de un exhaustivo análisis doctrinal del mismo a partir de las categorías e instituciones principales del derecho administrativo que, asimismo, se ha sometido a discusión a través de diversos seminarios y actividades académicas en las que han participado altos funcionarios autonómicos especializados en el sector respectivamente analizado, y que, por tanto, conocen de primera mano los problemas, dificultades y desafíos que plantea la aplicación práctica de las normas objeto de estudio.

En este sentido, con el imprescindible apoyo del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Castilla-La Mancha, se han organizado diversos eventos que, por una parte, han servido para fomentar la difusión de los resultados del trabajo académico que se iba realizando y, por otra, han permitido contrastar los avances de la investigación con actores de singular protagonismo en la aplicación del objeto de estudio, como es el caso de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha, el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha o la Oficina Autonómica de Transparencia y Buen Gobierno.

La estructura del libro se plantea como una herramienta al servicio del objetivo que se pretendía abordar con el proyecto, instrumentalidad que también determina la asignación de la temática al completo y diverso equipo de investigación. Así, la primera parte se dedica, desde una aproximación inicial de carácter general, a realizar un análisis global de la situación actual de la regulación autonómica teniendo en cuenta algunas de las principales categorías e instituciones del derecho administrativo. En concreto, se abordan el régimen jurídico y la organización del Gobierno y la Administración, el procedimiento administrativo –incluyendo la dimensión electrónica–, la potestad sancionadora y la actividad de fomento. No se pretende, por tanto, abordar de manera específica la regulación sectorial, lo que sin duda habría resultado excesivamente complejo teniendo en cuenta el objetivo inicialmente planteado con la investigación, sino de concretar el estado de evolución de la regulación más significativa por su carácter transversal y basilar por lo que se refiere al régimen jurídico del Ejecutivo autonómico y las manifestaciones principales de su actividad formal.

La segunda parte se plantea como principal cometido determinar, a partir del análisis inicial acometido en la primera, cuáles son los límites de que disponen los poderes públicos autonómicos de Castilla-La Mancha a la hora de impulsar la regulación en los distintos ámbitos materiales antes referidos. En concreto, según se explicaba al comienzo, se abordan los límites derivados de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, pero, más allá del simple análisis teórico del marco que ofrecen la norma fundamental y el Estatuto de Autonomía, se determina dicho alcance negativo teniendo en cuenta el efectivo ejercicio competencial realizado por el legislador estatal en las normas vigentes en materia de régimen jurídico, procedimiento administrativo, potestad sancionadora, actividad de fomento, contratación pública y régimen local. De esta manera el estudio adquiere un reduplicado interés, ya que las conclusiones en esta parte del libro permiten ofrecer a los órganos autonómicos competentes una completa fotografía

del espacio de regulación del que disponen a partir de ejemplos concretos de especial interés práctico. En algunos casos –singularmente por lo que se refiere al procedimiento administrativo, la actividad de fomento y la contratación pública, en los que cobra todo su sentido–, el estudio incorpora también la dimensión del derecho de la Unión Europea, evidenciando cómo en numerosas ocasiones su ejecución ofrece inusitadas posibilidades a la regulación autonómica a fin de proceder a un refuerzo de la seguridad jurídica y teniendo en cuenta las singularidades, en este caso, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Por último, la tercera parte ofrece las principales conclusiones del trabajo de investigación realizado desde una perspectiva temporal ineludible teniendo en cuenta el planteamiento general de la obra. Así, partiendo del diagnóstico de la regulación en vigor se identifica como principal punto de inflexión la detección de una serie de espacios regulatorios que no han sido asumidos por la normativa estatal y europea o, en su caso, que permiten dictar normas al amparo del ejercicio de competencias concurrentes. Finalmente, se plantean las posibilidades de llevar a cabo no solo una mejor sistematización de las normas en vigor sino, sobre todo, cómo debería afrontarse la expansión regulatoria autonómica ante la constatación de que se ha producido una cierta pasividad por parte de los órganos competentes para ejercer la potestad normativa, sin olvidar el desafío que puede suponer incorporar planteamientos innovadores en algunos ámbitos especialmente proclives.

En fin, la asignación de los trabajos al equipo investigador parece también haberse producido en función del objetivo general con que se planteaba el proyecto. Mientras que en la primera parte se ha reservado en exclusiva a la representación de la Universidad de Castilla-La Mancha –quizás justificado por la mayor cercanía al objeto de estudio–, en la segunda se ha contado con la aportación de relevantes especialistas en cada una de las materias analizadas que, además y en la mayor parte de los casos –salvo en el caso del capítulo 6, sin duda por la singularidad de la materia a que se refiere–, pertenecen a otros ámbitos geográficos ajenos al objeto de estudio, garantizando de esta manera una mayor diversidad que ha enriquecido el resultado final. Finalmente, las conclusiones son asumidas por la profesora Utrilla y el profesor Beltrán, asignación justificada por su protagonismo en la concepción y ejecución del proyecto de investigación en cuyo contexto se ha generado la obra.

El trabajo parte de una premisa inicial que resulta decisiva a la hora de garantizar un mayor alcance de las conclusiones: si el análisis se planteara exclusivamente desde el art. 149.1.18.^a de la Constitución, quizás no se advertiría el margen competencial que resta en favor de las comunidades autónomas. Al trasladarse el estudio a la concreta regulación estatal –y europea– se abren posibilidades inéditas para la normativa autonómica, para lo cual resultan especialmente sugerentes las propuestas formuladas en los trabajos de la segunda parte del libro. De este modo, el potencial regulatorio que se plantea en la obra no se limita simplemente a explorar oportunidades para una mejora de la sistemática de la normativa autonómica o a resolver los problemas de fragmentación regulatoria que se exponen en cada uno de los capítulos, lo que podría limitar el alcance de la propuesta aun reconociendo la utilidad práctica desde la perspectiva de la seguridad jurídica, por ejemplo, de hacer frente a la depuración de normas incoherentes o incluso desfasadas.

Como consecuencia del análisis realizado, se ha podido constatar, como sucede en otras comunidades autónomas, que solo se ha llegado a un incipiente grado de desarrollo del derecho administrativo castellano-manchego –con la salvedad de algunos ámbitos especialmente significativos, como la potestad sancionadora o la actividad de ordenación y la inspectora–. Por el contrario, existe un amplio despliegue normativo en la regulación sectorial, justificado dada la necesidad de hacer frente a la ejecución de las obligaciones derivadas del derecho estatal y de la Unión Europea. Sin embargo, este planteamiento en la regulación, sin una perspectiva global y sistemática, plantea serios riesgos de fragmentación que se identifican en el libro, un protagonismo quizás excesivo de la potestad reglamentaria por su mayor dinamismo e, incluso, una cierta tendencia a la profusión de instrumentos jurídicos no normativos, como es el caso de los acuerdos de Consejo de Gobierno. En definitiva, la inercia regulatoria sin plantear las posibilidades de afrontar retos y desafíos de mayor alcance supone una limitación del potencial normativo que ofrecen las competencias de que dispone la Comunidad Autónoma, tal y como se demuestra con algunos destacados ejemplos que se identifican en los respectivos trabajos.

Así, se ha detectado un importante desafío en el ámbito local por cuanto la falta de actualización de la regulación autonómica, inicialmente dictada al amparo de las primeras regulaciones estatales, ha llevado a un desfase que no solo genera contradicciones normativas, sino que, sobre todo, impide una mejor adaptación a la realidad castellano-manchega y sus concretas necesidades, tanto en aspectos generales –entes locales menores, personificaciones...– como, sobre todo, por lo que se refiere al margen de actuación que permite el refuerzo competencial a favor de las entidades locales.

Incluso, por lo que se refiere a la regulación del procedimiento administrativo, donde las posibilidades del legislador autonómico están muy constreñidas por la regulación estatal del procedimiento administrativo común, lo cierto es que, como se concluye en el libro, hay margen para las singularidades de cada procedimiento y en aspectos ciertamente relevantes derivados de las ventanas abiertas por la regulación estatal. Este sería el caso, entre otros, de la posibilidad de sustituir los recursos administrativos por otras vías de impugnación más garantistas o, sin ánimo exhaustivo, las medidas provisionales o la terminación convencional.

También se identifican relevantes oportunidades en el ámbito de la actividad de fomento, tal y como sucede con las posibilidades que deja abiertas el legislador estatal por ejemplo con los criterios de adjudicación; o en materia de contratación pública, especialmente para configurar esta modalidad como un instrumento estratégico más allá de la provisión de bienes y servicios.

Estas razones y el ambicioso planteamiento de la obra justifican que, más allá de las concretas razones que hayan determinado un limitado ejercicio competencial por parte de los órganos competentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha –análisis fuera del objeto del proyecto, como expresamente se enfatiza–, sus aportaciones puedan ser proyectadas a otras comunidades autónomas con las oportunas adaptaciones en función de sus singularidades. En definitiva, el libro ofrece una hoja de ruta sistemática para el legislador autonómico, que no se limita al mero análisis sistemático de la regulación vigente, sino que, sobre todo, formula concretas recomendaciones de mejora y sugerentes propuestas con un planteamiento claramente innovador, sobre todo por lo que se refiere a las actuaciones materiales, ámbito donde se ha identificado un singular potencial desde esta perspectiva dadas las limitaciones de la regulación sectorial.

Como destaca en el prólogo Tomás de la Quadra-Salcedo, este libro es resultado del trabajo académico de un destacado grupo de administrativistas de la Universidad de Castilla-La Mancha¹, que han sabido enriquecerlo con las aportaciones de destacados colegas de otras universidades, y también constituye una prueba de la permanencia del legado del profesor Luis Ortega Álvarez.

Todo ello al servicio de una idea clave: el potencial que tiene el derecho como esencial instrumento para la ejecución de las políticas públicas al ofrecer las mejores condiciones para su puesta en práctica. A la hora de afrontar este importante desafío las responsabilidades están claramente repartidas: el libro objeto de este comentario constituye una respuesta comprometida desde la Universidad que, haciendo realidad una vez más su inexcusable misión de contribuir a la mejora del sistema político-institucional donde se inserta, plantea importantes desafíos para quienes tiene la competencia para aprobar las normas legales y reglamentarias. La respuesta, ahora, está en otras manos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Utrilla Fernández-Bermejo, M.^a D. (dir.) (2022). *El Derecho Administrativo de Castilla-La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*. lustel.

¹ La obra puede considerarse un nuevo hito dentro de la destacada trayectoria colectiva de investigación académica del área de derecho administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, dando así continuidad al libro dirigido en el año 2000 por el citado maestro con el título *Derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha*, difundido bajo el sello editorial de la propia UCLM, y, asimismo, al *Tratado de derecho público de Castilla-La Mancha*, que, en sentido y merecido homenaje a su memoria, fue publicado conjuntamente por lustel y las Cortes de Castilla-La Mancha en 2016 bajo la coordinación de Consuelo Alonso, Miguel Beltrán, Francisco Delgado y José Antonio Moreno.