



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

COSCULLUELA MONTANER (Luis) y ORDUÑA REBOLLO (Enrique): *Legislación sobre Administración local, 1900-1975*. Tomo I, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 992 págs.

El Instituto de Estudios de Administración Local presta un servicio inestimable a juristas y administradores de nuestras Corporaciones locales con la publicación de los textos legales y documentos de su génesis sobre el régimen local español actualmente vigente. Esta es la labor que acometen en este grueso tomo el propio Director del Instituto, don Luis Cosculluela, y el alto funcionario del mismo, don Enrique Orduña. La contribución al estudio del desarrollo legal de Municipios y Provincias tiene una importancia evidente, y la oportunidad del trabajo es mucho mayor por el hecho de haber coincidido su aparición con la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* del Proyecto de Ley por el que se aprueban las bases de la Administración local.

En este primer tomo se expone toda la actividad legislativa y reglamentaria desarrollada de 1900 a 1920, y entre ellas se encuentra el Proyecto de don Antonio Maura del año 1907, que —como dice Cosculluela— «es una de las piezas más importantes de la legislación local española, en la cual se basarían posteriores textos». Es un acierto de los recopiladores la publicación en este tomo de los más importantes discursos

parlamentarios pronunciados en el debate de dicho Proyecto. Con razón dice Orduña en su nota preliminar que los puntos de coincidencia en este Proyecto de Ley entre el Gobierno y todos los partidos de la oposición: carlistas, republicanos, solidarios, integristas, liberales y demócratas, eran tan numerosos, como señalaría don Gumersindo de Azcárate, que no resultaba difícil obtener la concordia suficiente para sacar el Proyecto adelante con la ayuda de todos. Pero al mismo tiempo, nos advierte Orduña de los numerosos puntos en que la discusión iba a ser muy profunda.

El hecho de que las 992 páginas de este tomo sólo contengan Proyectos de Ley de Régimen local, aparte de la Ley de 12 de junio de 1911, suprimiendo el impuesto de consumos; del Real Decreto del Ministerio de Hacienda de 31 de diciembre de 1917, regulando las haciendas locales, y de otras disposiciones de menor entidad, demuestra las reales dificultades de las Cortes españolas para legislar de una manera coherente en los primeros veinte años de este siglo a causa de la inestabilidad ministerial durante aquellas dos décadas.

JUAN LUIS DE SIMÓN TOBALINA

COSCULLUELA MONTANER (Luis) y ORDUÑA REBOLLO (Enrique): *Legislación sobre Administración local, 1900-1975*. Tomo II, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, 898 págs.

Este segundo tomo de la magna obra acometida por Coscolluela y Orduña, contiene la recopilación legislativa del período comprendido entre el Estatuto municipal del 8 de marzo de 1924 y la Ley de Bases de 10 de julio de 1935, en la que se autoriza al Gobierno para que en el término de tres meses promulgue una Ley municipal con estricta sujeción a dichas bases; Ley municipal articulada que también se inserta en este volumen.

Ofrece especial interés el estudio que en su nota preliminar hace Orduña sobre la redacción del Estatuto —con la colaboración de Gil Robles, Vallengano, Jordana de Pozas, Pi y Suñer, Vidal y Guardiola y José Calvo Sotelo, más la elaboración de la ponencia sobre hacienda municipal de Flores de Lemos—, su estructura, su contenido y su frustración a causa de «la paradójica situación del intervencionismo más absoluto por parte de los delegados gubernativos y del propio Gobierno (...). El caciquismo, objetivo fundamental de la reforma local de don Miguel Primo de Rivera, seguiría campando, alimentado por un sistema que en la práctica protegería los intereses de sus protagonistas».

Es también importante la inclusión en este segundo tomo del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, y certero el comentario de Orduña cuando dice que el problema político más importante que dicha Ley provincial suscitaba era el del regionalismo. Al discutir el Directorio el libro III, titulado *De la Región*, Primo de Rivera se opuso tajantemente a que se confiriese a ésta carácter económico-administrativo. La firmeza de Calvo Sotelo en la defensa de la integridad del texto estatutario consiguió el apoyo de algunos vocales, «especialmente los generales Ma-

gaz, Jordana, Vallespinosa y Ruiz del Portal, con lo cual el Directorio aprobó íntegro el libro III».

J. L. DE S. T.

GARRIDO FALLA (F.), ARIÑO (G.) y otros: *El modelo económico en la Constitución española*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1981, 781 págs.

El Instituto de Estudios Económicos ha publicado recientemente el libro titulado *El modelo económico en la Constitución española*.

La obra consta de dos volúmenes: el volumen I, con un total de 311 páginas, y el volumen II, con 470 páginas, siendo sus autores los profesores universitarios F. Garrido Falla, G. Ariño, M. Baena, M. Bassols, y el letrado de las Cortes R. Entrena.

Como expone en el Prólogo el profesor Garrido Falla, el libro es, ante todo, de contenido jurídico, y los distintos autores de las cinco partes en que están divididos los dos volúmenes han gozado de libertad plena, tanto en la forma de exposición de su contenido como en los criterios formales o libertad intelectual de las exposiciones respectivas.

En la parte I, con el título de «Introducción general», Garrido Falla sienta la paradoja que supone nuestra Constitución, en similar contenido a otros ordenamientos vigentes, de pedirle al Estado simultáneamente ayuda y al mismo tiempo abstención.

¿Son compatibles entre sí —dice el autor— los términos definitorios de España del artículo 1.º de la Constitución, como Estado social y democrático, y los términos de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político de su Ordenamiento jurídico,

que añade el mismo artículo a esa definición del Estado?

Con esas premisas y las conclusiones de que unas posiciones maximalistas de esos postulados de igualdad y libertad de la Constitución llevan a conclusiones contrarias entre sí, el profesor Garrido hace seguidamente un estudio minucioso del artículo 38 de la Constitución, defensor del principio de libertad de empresa, que corrobora las alusiones del mismo artículo al «marco de la economía de mercado» y «la defensa de la productividad» con los contenidos, principalmente, de declaraciones vigentes de ese mismo artículo 38 y el 131 sobre libertad de empresa, así como de las declaraciones del párrafo 2 del artículo 128 de la misma super Ley, verdadero contrapunto de la declaración genérica del artículo 28 de la libertad de empresa.

En efecto, cual señala muy expresamente el autor, la libertad de empresa o iniciativa privada que formula el artículo 38 de la Constitución, y que tiene su apoyo o sustrato en el artículo 33, reconocedor de la propiedad privada, se encuentra condicionado por las razones de interés público o intervencionismo estatal que significan: 1) las exigencias de la economía general, y aun de la planificación; 2) la política de estabilidad económica y pleno empleo; 3) la defensa de los consumidores y usuarios frente a posibles abusos, y 4) la legalización de huelgas y conflictos colectivos de trabajo, que consagran los artículos 38, 131, 40, 50-1 y 37 de ese mismo texto constitucional; pero muy destacadamente por la declaración del artículo 128-2 de ese mismo texto, al declarar que «se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica»..., es decir, en términos textuales del autor, «el reconocimien-

to constitucional de la posibilidad de nacionalizar actividades económicas».

Un estudio minucioso de estos principios y casos o declaraciones concretas de la preceptiva constitucional al respecto, así como las experiencias nacionalizadoras, que nacieron después de la segunda guerra mundial, haciendo un estudio de esas experiencias y de las más recientes en Inglaterra (Informe NEDO de 1976) y Francia (Comisión Nora de 1967), completan esta introducción o parte primera del libro del jurista y administrativista profesor Garrido Falla.

La parte II del tomo primero lleva por título «El principio de libertad de empresa», y es su autor el letrado de las Cortes R. Entrena Cuesta.

Entrena Cuesta formula la interrogante de si debe constitucionalizarse el orden económico. Y respondiendo afirmativamente a la pregunta, el autor desarrolla seguidamente los grandes modelos de sistema de ordenación económica en el Derecho comparado vigente, distinguiendo «la economía dirigida desde el centro», «los sistemas de economía descentralizada o economía de mercado», «el sistema de economía autogestionaria» y «el de democracia económica total o pura».

Para el autor, el orden o sistema de economía social de mercado tiene como caracteres esenciales: a) el mercado coordina las decisiones descentralizadas; b) debe garantizarse la libertad de acceso al mercado eliminando los obstáculos que puedan existir; c) debe asegurarse la estabilidad monetaria; d) utilización racional de los recursos naturales en orden a la calidad de la vida y el medio ambiente; e) defensa de los legítimos intereses de los consumidores; f) iniciativa en la actividad económica; g) modernización y desarrollo de todos los

sectores económicos; h) posible reserva al sector público de servicios esenciales; i) participación en la empresa; j) modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, y k) planificación de la actividad económica general.

El sistema económico de la Constitución de 1978 es indudablemente, para Entrena Cuesta, el modelo concreto de economía de mercado referido o basado en la libre empresa, que consagra el artículo 38 de la misma.

Ello no obstante —dice el autor—, es indudable que el principio general tiene en la misma Constitución unas condiciones muy calificadas: ha de ejercerse de acuerdo con las exigencias de la economía general o planificación, que los poderes públicos puedan acometer la modernización o desarrollo de sectores económicos, o esos sectores promuevan la participación en la empresa, o cuando la iniciativa pública asume sectores o se reserva a ese sector público determinados recursos o servicios, y, finalmente, cuando esos poderes promuevan las condiciones favorables para el progreso social o económico, distribución de la renta general o provincial o la defensa de los consumidores.

Un examen detenido del principio de economía de mercado del vigente ordenamiento constitucional de la República Federal Alemana, con las observaciones más recientes al respecto o autocrítica del mismo por Tuchfeld y Müller-Armack, y ese mismo estudio detenido de las tres condiciones al artículo 38 constitucional de acceso a la actividad, el ejercicio de las actividades económicas y la irrupción o aparición de los sectores públicos desarrollando actividades empresariales que el mismo texto

constitucional consagra en sus artículos, v.gr., 40, 45, 51-1, 128-2 y 129-2, completan esta parte II sobre «El principio de libertad de empresa», de R. Entrena.

Seguidamente, el profesor Baena del Alcázar desarrolla en la parte o epígrafe III del libro, «La ordenación del mercado interior».

Para el autor, la ordenación del mercado interior, materia no muy tratada, por otra parte, por la doctrina administrativista española, comprende las materias de defensa de la competencia, la intervención administrativa a través de los regímenes de precios, la disciplina de mercado y el estatuto de los consumidores.

Actualmente —señala el profesor Baena—, la no existencia de una rígida separación entre sociedad y Estado hace que haya la doble tendencia de la libertad de empresa frente al poder del Estado, al lado de que esa libertad se predica no sólo de protagonistas individuales, sino que esos protagonistas económicos están articulados en grupos. Los poderes públicos tienen así actualmente que definir las condiciones de ese doble equilibrio e intentar mantenerlo sin menoscabo, principio que recoge positivamente la Constitución de 1978, en el párrafo 2 de su artículo 9.

Ya más concretamente, en el amplio estudio que el profesor Baena hace de su tema, se distinguen tres partes: una de ellas (cap. II) la dedica a los principios constitucionales aplicables al mercado interior; la segunda (cap. III), al estudio directo de las materias afectadas por ese ordenamiento constitucional vigente, y la tercera (cap. IV), a las conclusiones que se derivan de esos dos estudios anteriores con las líneas gene-

rales de una posible regulación a la vista de los criterios constitucionales.

En la «situación actual y los principios constitucionales», se afirma por el autor no existir un auténtico marco de economía de mercado, aplicándose una amalgama de normas dispersas en sus tres áreas básicas de disciplina de mercado, defensa de la competencia y regulación de precios.

Una detallada cita y exposición de esta legislación y la necesidad de construir una articulación general de la actividad administrativa en esta materia, que también impone el artículo 38 de la Constitución nacional, son afirmaciones del autor, ya que su textual frase «es indispensable clarificar el abigarrado panorama del Derecho positivo» está vigente al respecto.

Un examen de los artículos 38 y 51 de este texto constitucional conducen al autor a la conclusión de que esa necesidad y urgencia de una reforma legal sobre toda esta materia pueda hacerse, no obstante la parquedad de los preceptos constitucionales al respecto, en el sistema que para el hecho económico consagra la Constitución de libertad de empresa regida por leyes de mercado y las intercesiones administrativas que ella misma establece.

En «Las materias afectadas», objeto del capítulo III, el profesor Baena del Alcázar hace un estudio minucioso de la legislación vigente (sustantiva y procedimental) en la materia de defensa de la competencia, control de precios y disciplina de mercados, con especial detenimiento en la vigente sobre los normalmente contrapuestos intereses o recíprocos derechos de los consumidores y usuarios (no estatuto de los consumidores) y las reformas precisas para adaptar esta legislación a las normas que al

respecto consagra el artículo 51-1 de la Constitución.

La conclusión o parte final, que se ha indicado, de este estudio es sobre una futura regulación del mercado interior, sentándose por el autor no tanto la necesidad de una nueva y total regulación de la materia, cuanto la sistemática de una nueva Ley de mercado interior (que no ha de ser necesariamente de las orgánicas creadas por el texto constitucional de 1978), y las otorgables al respecto a las Comunidades Autónomas, bien sea de exclusiva competencia del Estado central esa general Ley.

La parte IV de la obra se refiere a la «Empresa pública», y es su autor el también profesor universitario citado G. Ariño Ortiz.

Ariño Ortiz divide su colaboración en los diez títulos de «A modo de presentación», «Límites y delimitación del sector público. Campos de actuación de las empresas públicas. Motivaciones para su creación», «Las nacionalizaciones europeas. Treinta años de experiencia. Valoración de los resultados», «Algunas claves de comprensión de la empresa pública. Sus vicios institucionales. El marco constitucional y legal de España», «El servicio público como alternativa», «Modelo de estructuración del sector público», «El control del Gobierno sobre las empresas públicas. Autonomía *versus* dependencia. Bases del régimen jurídico», «Resumen y conclusiones», «Directrices de reforma. Bases para un futuro estatuto de empresas públicas», «Postscriptum».

«La aproximación a los problemas que aquí se va a intentar —dice el autor— no sólo es jurídico-formal, sino también socio-económico y político constitucional».

Y, en efecto, a través de las largas y apretadas páginas que el profesor Ariño dedica a la empresa pública, se hace un estudio o examen exhaustivo de lo que es la empresa pública, sus vicisitudes históricas, los modos de gestión de esas empresas, la empresa pública en el Derecho comparado, la empresa pública y su estatuto como modo de gestión económica a la vista de los preceptos que la Constitución de 1978 le dedica a la economía, y los modelos o proyectos más recientes acerca del funcionamiento y su mejor regulación en Francia e Inglaterra (*Rapport Nora* de 1967 y *Reports del Select Commitee* de 1969, respectivamente).

Coincidente, sustancialmente, con anteriores criterios, para el autor el modelo de gestión económica que establece la Constitución es «el derecho fundamental de la libre empresa en el marco de la economía de mercado», que positivamente consagra el artículo 38, incluido, por otra parte, en el libro I de la misma; debiendo intervenir el Estado, por la vía de la empresa pública, siempre y sólo en el caso de que la iniciativa privada no cumpla su función productiva o lo exija un interés prevalente y cierto.

El principio fundamental de la economía de mercado tiene el límite expreso de iniciativa pública que reconoce y estatuye el párrafo 2 del artículo 128 del mismo texto constitucional; pero puestos en relación este artículo con los 33-1 y 131 de la misma ha de deducirse, para G. Ariño, que la intervención empresarial del Estado y las demás Administraciones públicas ha de venir requerida por un interés general prevalente, interés general que ha de ser regulado por una necesaria Ley a promulgar, Ley que puede ser el proyectado es-

tatuto de la empresa pública o una Ley general de ordenación económica.

Determinadas normas o recomendaciones concretas para ese futuro estatuto completan este detallado estudio del profesor Ariño Ortiz sobre la empresa pública del volumen II de la obra.

Finalmente, el epígrafe V de la misma está dedicado a la «Planificación económica», y es su autor el profesor M. Bassols Coma.

Entre las innovaciones más significativas, para el autor, de la Constitución española de diciembre de 1978, destaca la admisión de la planificación económica, que incluye en su artículo 131.

La planificación económica, como objeto del temario de M. Bassols, tiene en este epígrafe igualmente un desarrollo amplio.

En su exposición, el profesor Bassols Coma hace un estudio histórico de este fenómeno, que nace durante la segunda guerra mundial (a Neurth se debe su primera formulación), exponiendo seguidamente las experiencias y avatares de la misma en diversos países, tales como Alemania, Unión Soviética, Inglaterra, Italia y Francia, así como los distintos sistemas planificadores seguidos por los mismos.

Intimamente ligada a esta exposición, totalmente actualizada, de la planificación económica, el autor trata de la descentralización y regionalización como hecho o fenómeno territorial colaborador en la misma.

La planificación económica en el sistema constitucional español es el objeto del capítulo IV de este estudio del autor, haciéndose en él un examen detallado de los anteproyectos de la Constitución de 1978, así como los debates parlamentarios a que dieron lugar esos preceptos constitucio-

nales relativos a la planificación económica.

Una enumeración de fines globales de política económica y social, que deben proyectarse sobre la actividad económica general, es la preceptiva y el contenido, para el autor, de esa planificación económica, que debe ser llevada por el Gobierno, dado «que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y la militar y la defensa del Estado», en los mismos términos del artículo 87 de la super Ley.

Problema, sin embargo, no totalmente claro en la regulación que la Constitución hace de esa planificación económica y los preceptos que le dedica a las Comunidades Autónomas, es la autoría o participación de esas Comunidades en la planificación general y aun en la regional. Ha de entenderse —aclara en su estudio Bassols Coma—, por una parte, que el Plan general ha de elaborarse de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por esas Comunidades Autónomas, y de otra, que una vez elaborado el Plan general (de indudable competencia estatal) y aprobado por las Cortes, la ejecución «deberá desarrollarse conforme a los principios de autogobierno y autonomía normativa y administrativa» de que esas Comunidades gozan.

El procedimiento para la elaboración de la planificación, parcamente regulado en el artículo 131 constitucional, y la naturaleza jurídica de esa Ley del Plan, que la misma no define ni regula al determinar solamente que el Plan se aprobará «mediante Ley», son, finalmente, temas doctrinales que el autor aborda en éste su estudio de la «Planificación económica».

Obra, en resumen, de apretado contenido; examen positivo y doctrinal

de las múltiples vertientes o facetas que presenta el hecho económico interno y de Derecho comparado, y estudio detallado de ese mismo hecho o fenómeno en la Constitución española de 29 de diciembre de 1978, con normas y recomendaciones a tener en cuenta en su aplicación y desarrollo.

E. CASADO IGLESIAS

GRAU AVILA (Sebastián): *Las actuaciones aisladas en suelo urbano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 125 páginas.

El Instituto de Estudios de Administración Local, dentro de la colección «Manuales» —cuyo subtítulo es el de «Administración Práctica»—, nos ofrece la obra que recensamos, la cual sirvió a su autor, funcionario de Administración local, como tesis para obtener el título de Técnico Urbanista que el propio Instituto confiere. Su inclusión en una colección con claras finalidades prácticas ya da, desde el principio, idea de cuál puede ser el propósito de la Entidad editora.

El prólogo ha sido redactado por el prestigioso profesor de la Escuela Nacional de Administración Local, José Luis González-Berenguer, quien en las tres páginas que lo componen, pone de relieve alguno de los olvidos de la vigente legislación urbanística. Uno de ellos es, sin duda, el de la escasa atención al suelo urbano. Por los mismos motivos que la Ley de 1956 fue considerada como una Ley de Ensanche, a la actual de 1975 podría llamársela, en palabras de González-Berenguer, «Ley del Régimen del Suelo Urbanizable Programado», que es tanto como seguir en la

misma línea de la anterior, puesto que esta clase de suelo es justamente la que va a constituir el ensanche, ampliación, extensión o crecimiento de los núcleos edificados y consolidados.

En el mismo prólogo se apunta alguna solución para llenar el vacío denunciado, solución que no puede consistir en una reforma legislativa, como, al parecer, se había pensado, al menos antes de «extraer de la norma todas sus virtualidades sociológicas».

Por este camino de encontrar apoyos en la legislación vigente para resolver los problemas que plantean las actuaciones en suelo urbano discurre toda la reflexión y aportación de Grau Avila.

El capítulo primero constituye una especie de introducción dedicada a los «aspectos previos», en el que se estudian la importancia de la actuación aislada, el concepto de suelo urbano como único ámbito en que aquella puede producirse y los estándares urbanísticos en este tipo de suelo, en cuanto determinaciones que exigen adquisición de suelo por la Administración y, por tanto, normalmente se convierten en elementos desencadenantes de la actuación aislada.

En el capítulo segundo se exponen, en primer lugar, los antecedentes de la figura estudiada a partir de la primera Ley de Expropiación Forzosa de 1834. Más tarde, y en base a los preceptos de la Ley del Suelo de 1975, en que aparece por primera vez la expresión «actuación aislada», con referencia a los supuestos en que no es posible delimitar un ámbito de distribución equitativa del contenido económico del planeamiento, el autor establece una definición de este instrumento de gestión urbanística,

al que llega a denominar sistema de actuación, no sin precisar previamente que la Ley no lo contempla como tal, sino más bien como «una excepción al principio general de la actuación por sistemas». Ahora bien, si los sistemas son las fórmulas normales para la gestión urbanística, habrá que admitir que con seguridad la fórmula más frecuentemente utilizada en suelo urbano será la aquí analizada. Sin embargo, habría que objetar a esta asimilación terminológica que los sistemas están establecidos para la actuación en ámbitos territoriales más o menos amplios que permitan la distribución de las cargas y beneficios del planeamiento. En la actuación aislada no se da ninguna de esas dos notas. Se trata de ejecuciones puntuales en las que ese reparto es imposible.

En el capítulo III, último de la obra antes de las obligadas conclusiones en un trabajo de este tipo, se estudia el régimen jurídico de las actuaciones aisladas, relacionándolas con las distintas situaciones en que con respecto al planeamiento pueden encontrarse los Municipios (con Plan general, con Normas subsidiarias y sin Plan, pero con Proyecto de delimitación de suelo urbano). La parte más interesante, sin duda, de esta exposición es la que hace referencia a la ejecución de la actuación aislada, que es tanto como determinar el procedimiento para adquirir el suelo necesario. El autor analiza la expropiación como forma más usual y la completa con la permuta, la mutación demanial y la cesión de terrenos del Patrimonio municipal del suelo. Por último, se refiere a la financiación de las actuaciones aisladas, que normalmente se efectuará a través de las contribuciones especiales, en base a lo establecido en el artículo 145 de

la Ley del Suelo. Conviene, en este punto, llamar la atención sobre el retroceso que, tanto en su amplitud como en su cuantía, han sufrido las contribuciones especiales (Real Decreto 3250/1976 y Ley 40/1981) y, sobre todo, el hecho claro de que si la actuación aislada se apoya en la imposibilidad de repartir cargas y beneficios, ofrecerá serias dificultades determinar el ámbito de los «especialmente beneficiados» y la medida de este beneficio. Igualmente habrá que conciliar estas disposiciones con el deber impuesto a los propietarios de suelo urbano en el artículo 83, 3, 1.º, de la Ley del Suelo.

En definitiva, nos encontramos con un trabajo interesante para los gestores del urbanismo. De ahí quizá la decisión de su publicación por el Instituto de Estudios de Administración Local. Describe y enfrenta, con el deseo de encontrar soluciones, una de las lagunas más acusadas de nuestra legislación urbanística: la actuación en el suelo urbano. Se analizan los preceptos reguladores y se extraen sus potencialidades. Por eso, el esfuerzo es digno de elogio, pero, a nuestro juicio, el problema sigue sin solución adecuada y total. Es evidente que la expropiación, sobre todo en las áreas centrales, es cada vez más difícil por los cuantiosos medios económicos que exige, y que la financiación a través de contribuciones especiales es bastante problemática. El único atisbo de eficacia en la gestión de este tipo de suelo podría venir a través de la compensación de los terrenos objeto de actuación aislada mediante permuta con otros del Patrimonio municipal del suelo. Así lo apunta el autor de este trabajo (páginas 94 y sigs.) y lo destaca González-Berenguer en el prólogo. El mecanismo puede funcionar cuando se

ponga en marcha el nuevo sistema de cesión a la Administración de los porcentajes de aprovechamiento medio. En todo caso, la aportación es sugestiva e incita a profundizar en el tema.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

PAREJO ALFONSO (Luciano): *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, Colección Estudios.

La obra inaugura una nueva colección dentro de los programas editoriales del Instituto de Estudios de Administración Local, como señala el Director del Instituto, profesor Coscolluela Montaner en la presentación del libro. El trabajo se centra en uno de los problemas más importantes de nuestra política actual: la garantía institucional de la autonomía local en la Constitución. El prologoísta apunta una importante laguna de la obra: el autor no analiza, por el enfoque de su trabajo, un problema de especial relevancia en la construcción de nuestro Estado autonómico, el de la posible inserción de las Corporaciones locales en el sistema de Administración territorial de las Comunidades Autónomas, particularmente de las Diputaciones provinciales.

La obra consta de una introducción y tres grandes capítulos: la teoría general de las garantías institucionales, tal como ésta ha sido elaborada en Derecho alemán; la garantía institucional de la autonomía municipal y su problemática actual en el Derecho alemán, y la autonomía territorial en la Constitución española de 1978.

Con respecto al primer capítulo, el autor analiza el origen de la doctrina de las garantías institucionales y su formulación inicial, así como la actualidad de esta doctrina, no obstante la radical innovación del orden y las técnicas constitucionales. Para el autor, todas las tendencias actuales en el ámbito de los derechos fundamentales miran hacia una objetivación y, por tanto, una ampliación de los mismos, que, sin embargo, conlleva su debilitamiento como posiciones resistentes a la injerencia estatal. Aquí es donde surge la eficacia de la doctrina de las garantías institucionales en todos los casos en que el texto constitucional conecte éstas con los derechos fundamentales, pues dichas garantías aseguran contenidos ordinamentales, objetivos intocables, en su núcleo esencial, para el legislador ordinario. La transferencia de los componentes objetivos de los derechos fundamentales a las correspondientes garantías institucionales, implicaría así la correlativa transposición a dichos derechos de la eficacia protectora de éstas. Al referirse el autor en la última parte de este capítulo a la construcción dogmática actual de la doctrina y estudiar los criterios elaborados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, se encuentra con que la jurisdicción constitucional es la única instancia capaz de actualizar y hacer operativas las técnicas constitucionales.

El segundo capítulo trata de la garantía institucional de la autonomía municipal y su problemática actual en el Derecho alemán. Estudia el autor la interpretación clásica de la garantía de la autonomía local, en cuanto institución constitucionalmente garantizada, y advierte que la tutela sobre las Entidades locales se

manifiesta básicamente en dos técnicas: el control de legalidad y la reserva de aprobaciones superiores. Sobre estas dos técnicas fundamentales se admite también como legítimo un control de oportunidad en las materias en que la Administración local cumple competencias no propias, sino atribuidas. En la segunda parte de este capítulo, el autor hace la crítica de la interpretación clásica y estudia el ensayo de una nueva concepción de la autonomía local. El contenido normativo propio de la norma fundamental radica en el establecimiento de un principio constructivo de la organización estatal, por virtud del cual la configuración legal de ésta ha de contar y partir de los Entes locales como unidades administrativas dadas. En el Derecho alemán, la nueva concepción de la autonomía local sitúa a las Corporaciones locales como instancias administrativas interiores, es decir, piezas-soporte de toda la Administración pública. El *status* singular que a las Corporaciones locales proporciona su derecho al autogobierno tiene ciertamente un carácter objetivo, pero también una vertiente o contenido subjetivo, al reconocerse constitucionalmente a aquéllas acción para impugnar toda inmisión en su autogobierno.

El tercer capítulo versa sobre la autonomía territorial en la vigente Constitución española de 1978. Es quizá éste el capítulo más interesante por estudiar detenidamente el tema a la luz de los artículos 137 y siguientes de la Constitución española. Para el autor, la institución objeto de la garantía que nos ocupa no es otra que la autonomía territorial o autonomía de las instancias territoriales del Estado, que prevé el artículo 137 de la Constitución. Según el autor, es claro que el ordenamiento autonó-

mico regional está más distante del ordenamiento originario o soberano que el ordenamiento autonómico local, y tiene por ello un nivel de autonomía superior. El contenido propio de la autonomía de las Nacionalidades y Regiones viene establecido con bastante detalle y precisión por el texto constitucional, lo que no sucede con la de los Entes locales. Como dice el autor, siguiendo al Tribunal Constitucional, sólo son admisibles, por compatibles con la autonomía específica de los Entes locales, los controles de legalidad para supuestos concretos que tengan fundamento en la presencia de un interés público exorbitante del ámbito local de que se trate. El autor analiza la cuestión básica de la posición de la Administración local respecto de la estructura orgánica del Estado y su condición de parte integrante de dicha estructura, ya que, a su juicio, nada en la Constitución permite sostener la pervivencia en la misma del Municipio como Entidad natural. Para el autor, la posición del ordenamiento local en el general puede definirse en los siguientes términos: el local es un ordenamiento autonómico inserto y, por tanto, subordinado al resto del ordenamiento del Estado. El marco institucional básico de la autonomía local viene definido por la legislación de régimen local. El contenido competencial de la autonomía local viene determinado no tanto por la legislación de régimen local, cuanto por la legislación de los distintos sectores de acción pública.

La doble vertiente —objetiva y subjetiva— de la garantía institucional de la autonomía local, se manifiesta en que la garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones locales es institucional y, por tanto, objetiva; pero también tiene una ver-

tiente subjetiva, y es el autogobierno local, que se atribuye a unos determinados Entes, que resultan ser así titulares del mismo. La organización territorial del Estado sobre la base de las Entidades municipales y provinciales es la vertiente objetiva, siendo la vertiente subjetiva la atribución del gobierno y administración de esas Entidades territoriales a los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos u otras Corporaciones representativas.

Un índice general de la obra completa este manual.

FRANCISCO LOBATO BRIME

SACRISTÁN Y MARTÍNEZ (Antonio): *Municipalidades de Castilla y León*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 555 páginas.

Hace un siglo, don Antonio Sacristán publicó este extenso libro, en el que trata la historia del Municipio en Castilla y León al hilo de los grandes hechos del acaecer político, a cuyo efecto va marcando las cuatro épocas de una larga evolución histórica, que comprende: los romanos y los visigodos, la Reconquista, las dinastías de Austria y de Borbón y la guerra de la Independencia y el constitucionalismo del siglo XIX. Como hace notar Guilarte en su estudio preliminar, Sacristán Martínez no es un historiador de oficio, pero supo investigar los documentos útiles para su trabajo y buscó en el archivo de la Academia de la Historia. Para examinar alguno de los fueros a que hace referencia, hojeó crónicas y demostró algún conocimiento de derecho territorial, como la Novísima Recopilación, y, en fin, consultó libros solventes, como los de Martínez Marina.

A través de la lectura de este grueso tomo de 555 páginas, podemos contemplar la subordinación del Municipio a la Corona, articulada mediante los delegados regios, de los cuales el más cualificado durante el medievo es «el Merino», que unía a intervenciones militares, las jurisdiccionales. Como muestra del alcance que llega a tener el poder municipal, se ofrecen a nuestra consideración las Cortes medievales, que al asumir la representación nacional, limitan de alguna manera la intervención del Rey. Con los delegados de la Corona colabora el Concejo abierto, que consagra la capacidad de los vecinos para gobernar y administrar intereses colectivos. Documentos recogidos por Sacristán nos ofrecen actuaciones del *concilium*, en cuyo funcionamiento intervienen magistraturas electivas: jueces, alcaldes, jurados, que intervienen en la Administración local comprando, vendiendo, anotando las cuentas de los bienes comunales del Municipio. Tiene el Municipio ejército propio para defenderse a sí mismo y para colaborar de manera muchas veces decisiva en la defensa del Reino.

Sacristán divide en dos partes, la segunda de las cuales se inicia con la reforma de Alfonso XI, el largo período de tiempo que va desde la invasión musulmana en 711 hasta la etapa imperial de Carlos V en 1521, cuyo sistema municipal condena, con una referencia propia de un liberalismo ingenuo, «a la sombra fatídica del cadalso de Villalar». El siglo XVII nos brinda una aportación poco importante a la historia del Municipio. No obstante los intentos reformadores de Carlos III con la creación de los diputados del común y el personal de elección popular, bien puede decirse que la intervención democrá-

tica de los vecinos brilla por su ausencia; la provisión de oficios constituye una regalía y el antiguo corregidor, llamado ahora intendente, ejerce un poder apenas controlado como presidente de la Corporación municipal.

Muy expresivamente, Sacristán lamenta las poco lisonjeras cualidades de Fernando VII y su espíritu egoísta y despótico, que al restaurar el absolutismo inflingía un duro golpe a la organización municipal, como lo demuestra el Real Decreto de 30 de julio de 1814 disolviendo los Ayuntamientos constitucionales y mandando que en el término perentorio de segundo día entrasen en posesión de los oficios concejiles los mismos que los servían en el 18 de marzo de 1808, arreglándose a las leyes, costumbres y ordenanzas vigentes en la misma fecha. Poco duró la vuelta al constitucionalismo tras el alzamiento de Riego del 5 de enero de 1820, pues en 1823, con ayuda de los cien mil franceses acaudillados por el duque de Angulema, Fernando VII restauró el absolutismo.

Narra Sacristán los acontecimientos que siguieron a la muerte de Fernando VII: la guerra carlista de los siete años, el estatuto real, el restablecimiento de la Constitución de 1812 y la Constitución de 1837, y se refiere detenidamente a la Ley municipal de 1840, contra cuyo carácter «reaccionario y anticonstitucional» se levantó el general Espartero, lo que produjo como resultado la renuncia de la Reina Regente María Cristina a la regencia y su exilio.

Llevado de su entusiasmo liberal, afirma Sacristán que el principio de la autonomía municipal es barómetro seguro para medir el desarrollo de las libertades públicas en cada período histórico. Pero cuando en las cri-

sis supremas desaparece toda autoridad al embate del huracán revolucionario, el espíritu municipal surge como única áncora de salvación en medio de la tempestad; las Juntas populares, Ayuntamientos elegidos por aclamación y de una manera irregular, pero siempre respetados y obedecidos, se convierten en garantía de la sociedad y esperanza de orden en los momentos de peligro. A juicio de este escritor decimonónico, la constitución municipal debe fundarse sobre la base de la elección popular en todo sistema verdaderamente libre y conceder a los Ayuntamientos las atribuciones y la autonomía necesarias para el fomento y desarrollo de los intereses locales, que forman, reunidos, la prosperidad general de la Nación.

J. L. DE S. T.

TOLIVAR ALAS (Leopoldo): *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 254 págs.

El tema de las autonomías es de perenne actualidad desde la iniciación del actual régimen político en España. El título VIII de la Constitución vigente es el más discutible de esta Ley fundamental, y su interpretación plantea continuamente problemas que suscitan graves enfrentamientos políticos y son discutidos diariamente en la prensa y en todos los medios de comunicación social. Tolivar Alas ha aprovechado con fortuna la beca que le fue concedida para realizar su tesis doctoral por el Patronato del Real Colegio de España en Bolonia. En este libro ha adecuado la segunda parte de su pri-

mitiva redacción doctoral —según él mismo afirma— desde un estudio de Derecho comparado a la concreta realidad española vigente.

En la parte primera de su trabajo nos ofrece Tolivar un estudio genérico del control del Estado bajo el título: «Aproximación a una teoría general del control», al que considera encaminado a buscar la unidad del ordenamiento jurídico. Superada la división de poderes entiende que la Administración no sólo controla actos administrativos, sino que puede extender su intervención a campos orgánicos e incluso al terreno de leyes territoriales, y se muestra partidario de la existencia de unos mínimos mecanismos de defensa del ordenamiento en manos del Gobierno. «En este sentido —dice—, resulta interesante el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa española, previsto para los actos municipales y provinciales, que establece la posibilidad de una suspensión del acuerdo, conjuntamente por el Gobernador civil o por el Presidente de la Corporación, en tanto que delegado periférico del Estado».

En la segunda parte estudia Tolivar «el control y los modelos estatales descentralizados», con amplia referencia a los controles especiales previstos en la Constitución española de 1978. A su juicio, el Estado regional es un modelo intermedio entre el unitario y el federal, pero con la advertencia de que aquel no contiene una realidad invariable y común a todos los supuestos, sino que es susceptible de libres apreciaciones en su extensión, como lo prueba el hecho de que la Constitución española, si no prejuzga un modelo federal, sí permite uno «federalizable», como puede deducirse de las ampliaciones

de competencias que permite (artículo 148-2) y de la posibilidad de transferir facultades de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas (artículo 152-2).

Es particularmente interesante el examen comparativo que hace Tolivar de los controles contenidos en el artículo 153 de nuestra Constitución respecto a sus equivalentes en la Ley regional italiana, y su hallazgo de ciertos atisbos de control de oportunidad en el artículo 150-1 de nues-

tra Ley fundamental, cuyos defectos señala Tolivar con acierto.

Creemos que esta aportación de Tolivar al estudio del apasionante tema de las Comunidades Autónomas es oportuna en vísperas de la elaboración por las Cortes españolas de la LOAPA, y estimamos con García de Enterría —en su breve prólogo— que esta obra presta un enorme servicio a la idea autonómica y a su realización efectiva en nuestra patria.

J. L. DE S. T.