



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

IV. BIBLIOGRAFIA

DOMAT (M.): *Derecho público*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, 748 págs.

Ha servido de original a esta edición la realizada en Madrid en cuatro volúmenes en 1778. Es una obra de suma importancia desde el punto de vista histórico y de interés para conocer los principios jurídico-públicos que regían en el siglo XVIII, ya que fue Manual de los estudiosos de la Jurisprudencia, así como obra de consulta de las personas que ejercían funciones de gobierno en aquellos tiempos.

La primera parte estudia el «Tratado de las Leyes» en trece capítulos. Es importante para el autor conocer cuáles son las leyes, para conocer por este medio cuál es la naturaleza y la firmeza de todas las demás reglas que se derivan de ellas. No puede haber otro medio más sencillo ni más seguro para descubrir los primeros principios de las leyes que suponen dos primeras verdades, que no son otra cosa que simples definiciones: la una que las leyes del hombre son las reglas de su conducta y la otra que esta conducta no es otra cosa que el modo de dirigirse el hombre hacia su fin.

Entronca en el capítulo II al hombre con Dios, y en base a esta conexión establece las obligaciones particulares del ser humano, estudiando las obligaciones naturales del matrimonio y del nacimiento, el parentesco y las distintas obligaciones, tanto vo-

luntarias como independientes de la voluntad. En capítulos sucesivos se refiere a las sucesiones, a la religión, como fundamento más natural del orden de la sociedad. Para el autor no puede dudarse que la religión y la policía tienen su fundamento común en el orden de Dios.

Una de las partes más interesantes de la obra que se recensiona es la que se refiere al final de este tratado a «la naturaleza y espíritu de las leyes y de sus diferentes especies». Destaquemos de estas clasificaciones la que hace de leyes inmutables, que se llaman así porque son naturales, y de tal manera justas siempre y en todas partes, que no hay autoridad que pueda mudarlas ni abolirlas, y las leyes arbitrarias, que son aquellas que pueden establecerse, mudarse y abolirse según lo exija la necesidad por los que tienen este derecho. Finalmente habla del uso e interpretación de las leyes y en el último capítulo de las materias propias de las leyes, de la religión y de las leyes de la policía temporal.

El libro preliminar de esta obra, que es la segunda parte de la misma, contiene tres especies de materias: de las reglas del Derecho en general, de las personas y de las cosas. Define las reglas tanto naturales como arbitrarias y las distintas clases de éstas, así como su uso e interpretación, para pasar después a analizar cómo distinguen las leyes el estado de las personas, diferenciando el estado de las personas por su naturaleza (le-

gítimos, bastardos, póstumos, insensatos, eunucos, hermafroditas, etc.) del estado de las personas por las leyes civiles (vasallo, enfiteuta, esclavo, libre, liberto, adulto, pródigo, religioso, etc.). Finaliza este libro preliminar refiriéndose a las cosas. Las leyes civiles extienden las distinciones que hacen de las cosas a todo aquello que Dios ha creado para el hombre. Distingue las cosas por su naturaleza (cosas comunes a todos, cosas públicas, muebles, inmuebles, etcétera) de las cosas por las leyes civiles, según que las cosas estén en el comercio de los hombres o que no estén dentro del mismo (cosas sagradas, tesoros, bienes propios, etc.).

La parte más enjundiosa de la obra es la que se refiere al Derecho público. Consta de dos tomos. El primero con un prefacio y nueve capítulos y el segundo con dos libros y diecisiete títulos. En el prefacio de esta parte explica el autor la razón por la que ha puesto al principio del libro un tratado sobre los primeros principios y los fundamentos del orden de la sociedad, al objeto de dar una idea de las materias tratadas. Distingue el gobierno y la policía en general de un Estado, que deben procurar el bien público, las diversas especies de gobierno (monárquico, republicano), para pasar a estudiar la necesidad y uso del gobierno, derechos y obligaciones del gobierno soberano (hacer la guerra, establecer leyes, conceder privilegios, acuñar moneda, imponer penas, perdonar, etc.), señalando como obligaciones una esencial: que es de Dios de quien se recibe el poder y que los gobernantes hacen sus veces, que por El deben reinar y que de allí les debe venir la inteligencia y la sabiduría que deben formar en ellos el arte de gobernar.

Estudia después las funciones de los oficiales, ministros u otros, que están obligados a dar a los príncipes dictámenes o consejos. Examina el uso de las fuerzas dentro y fuera de un Estado. Dedicar un título completo al análisis de la Real Hacienda y de las funciones y obligaciones de los que ejercen comisiones o empleos en su recaudación, así como otro al dominio del Soberano y a los bienes y derechos de la Corona.

El tomo tercero analiza detenidamente las diversas instituciones públicas y las personas que desempeñan o participan en estas funciones públicas.

El libro que se recensionar es un tratado importante que refleja minuciosamente las instituciones vigentes en la época en que se escribió y analiza detenidamente las mismas con base en una idea teocrática del Estado. A nuestro juicio, la obra es importante por su interés histórico, por la claridad en la exposición de los temas examinados y por estudiar asuntos de extraordinario interés y vigencia para los momentos actuales.

FRANCISCO LOBATO BRIME

GORDILLO (Agustín-A.): *Teoría general del Derecho administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, 867 págs.

Un prólogo y diecisiete capítulos integran esta obra, que versa sobre los temas clásicos del Derecho administrativo: Bases históricas, políticas, constitucionales y sociales; funciones del Estado, Derecho administrativo, fuentes, órganos, entes públicos, actos administrativos y de gobierno, poder de policía, servicios públicos, procedimiento administrativo, recursos

administrativos y responsabilidad del Estado y de los funcionarios.

Para el autor el gran problema del Derecho administrativo en Iberoamérica es que en todos los países ha habido, en uno u otro momento del presente siglo, largos períodos de oscurantismo autoritario, con supresión o debilitamiento de los mecanismos básicos de representación, participación, libertad, opinión pública, control, responsabilidad, etc. Aunque algunos de estos países han salido de las autocracias y se han restablecido los mecanismos democráticos, han pervivido en el sistema jurídico una enorme cantidad de trazos derivados de los períodos autoritarios. En otras palabras, para el autor el funcionamiento normal de la democracia política no ha garantizado automáticamente una paralela y consecuente democratización de la Administración. Ha existido una Administración autoritaria dentro de un contexto político democrático.

El capítulo primero estudia las bases del Derecho administrativo. Si en todas las ciencias es importante conocer las bases sobre las que descansan y la metodología que emplean para lograr una comprensión más acabada de la disciplina, ello es particularmente necesario en el caso del Derecho administrativo por su complejidad y la falta de cohesión y de sistematización que se advierte en él. Para el autor las bases que analiza constituyen un intento de señalar los grandes rasgos de una teoría general del Derecho administrativo.

El capítulo segundo trata de las funciones del Estado. Según el autor, la división de los poderes se manifiesta en una separación de funciones correlativa de una separación de órganos. Se sienta entonces el principio

de que para que el poder contenga al poder, para que no exista absolutismo ni la suma del poder público, es imprescindible que el poder estatal sea ejercido por órganos diferenciados. Distingue el capítulo siguiente el Derecho administrativo en cuanto rama del conocimiento jurídico o disciplina científica y el Derecho administrativo como parte del orden jurídico positivo, como conjunto de normas jurídicas.

Analiza en diferentes capítulos sucesivos las fuentes del Derecho administrativo: Constitución, ley, reglamentos, jurisprudencia y costumbre.

Posteriormente el capítulo quinto trata de la teoría de los órganos del Estado, así como de las competencias y su ejercicio, y en concreto estudia los conceptos de delegación, avocación, jerarquía, centralización, desconcentración y descentralización, así como los vocablos autonomía y autarquía.

Al examinar el acto en el capítulo séptimo y siguientes se refiere a la diferencia entre actos y hechos de la Administración, actos y contratos administrativos, así como a los caracteres, exigibilidad, ejecutoriedad e impugnabilidad del acto administrativo, para terminar con el análisis de los vicios del objeto, competencia, voluntad y forma del acto administrativo.

El capítulo décimo estudia el poder de policía, la crisis del término, caracteres y distinción entre policía y poder de policía.

Versa el capítulo undécimo sobre los servicios públicos y analiza la diversa importancia de éstos de acuerdo con el matiz político del régimen que gobierne un país.

Posteriormente pasa a referirse a los actos de gobierno, así como al origen y evolución de la teoría sobre

esta cuestión, estudiando en concreto el acto de gobierno en la práctica jurisprudencial y en la política, para terminar con el examen del procedimiento administrativo y sus principios informadores.

El tema de los recursos administrativos, sus requisitos y efectos es objeto de otro capítulo.

Los dos últimos capítulos tratan de la responsabilidad del Estado por hechos y actos administrativos, por acto legislativo o por acto judicial, para finalizar con la responsabilidad civil de los funcionarios públicos y con los supuestos en que pueda darse la responsabilidad conjunta del funcionario y del Estado.

Muy significativas del contenido de esta obra son unas palabras del autor en el prólogo: «Ya que no es posible brindarles a todos los ciudadanos pleno empleo, total seguridad social y económica, salud, vivienda, etc., intentemos al menos proporcionarles protección contra la arbitrariedad, un trato razonable y democrático de las Administraciones públicas, participación en la Administración, la sensación y realidad de ser parte activa e igualitaria de la sociedad, al menos en cuanto hace al funcionamiento de la Administración».

Este es el mensaje del autor en su obra, que termina con un extenso índice sobre el contenido de la misma.

FRANCISCO LOBATO BRIME

MUÑOZ SANCHO (Miguel): *Anteproyecto de Ordenanza sobre Protección del Medio Ambiente Urbano contra la Emisión de Ruidos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, 190 págs.

La preocupación por el medio ambiente ha alcanzado en los momentos

actuales un punto de inusitado interés por parte de los órganos de la Administración e incluso de alguna manera se está extendiendo a distintos campos de la sociedad, que manifiestan un grado de sensibilización desconocido en otras épocas. La razón ha de encontrarse, sin duda, en el proceso de agresión a los elementos naturales, producido fundamentalmente por los avances tecnológicos, que dejados sin control conducen inexorablemente a la degradación del medio. Cuando se escriben estas líneas el Ayuntamiento de Madrid tiene abierta una exposición sobre el medio ambiente donde se contemplan las diversas actuaciones para su defensa y protección y se dan a conocer los servicios que se ocupan de estas cuestiones.

Esta preocupación es, sin embargo, y al menos en España, bastante reciente, ya que alcanza poco más de los años comprendidos en la última década. La Ley de Protección del Ambiente Atmosférico es de 22 de diciembre de 1972; la de recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos se publica el 19 de noviembre de 1975, y la de espacios naturales protegidos, por citar sólo algunos de los textos normativos más característicos, es de 2 de mayo de 1975, sin olvidar el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961. Cabe, sin embargo, resaltar que a aquella reacción estatal se anticipó la actuación a nivel local, sobre todo en las grandes urbes, que sienten en mayor medida y con más intensidad el impacto del deterioro o de la perturbación. Madrid aprobó una Ordenanza para combatir la contaminación atmosférica en 1968 y otra de defensa contra ruidos y vibraciones en 1969.

En este marco de preocupaciones se inserta la obra que ahora recensamos. Su autor, Muñoz Sancho, une a los conocimientos teóricos derivados de su actividad en el Instituto de Estudios de Administración Local, donde explica estas materias en los Cursos para Diplomados en Urbanismo, la dimensión práctica de los problemas ligados a su tarea diaria como funcionario del Ayuntamiento de Madrid.

En la breve introducción con la que el propio autor abre las páginas del texto se expone la finalidad perseguida con esta publicación, que no es otra que brindar a las Corporaciones acuciadas por este problema el apoyo de una base articulada, que puede convertirse, con las adaptaciones requeridas y las precisiones ajustadas al ámbito local específico, en la normativa adecuada para regular estos aspectos de la acción interventora de la Administración en la actividad privada.

La estructura de este Anteproyecto de Ordenanza contiene en su título primero unas disposiciones generales y en los siguientes los índices de valoración, niveles tolerados, directrices para el planeamiento urbanístico y referencia a los distintos ámbitos de recepción o focos emisores de ruidos: edificaciones según los usos, vehículos y actividades varias, y se cierra con un título dedicado al régimen jurídico. Esta articulación se ajusta prácticamente en su totalidad, sin que se advierta expresamente por el autor, a la Ordenanza aprobada y vigente para el Ayuntamiento de Madrid, actualizada con las novedades normativas que han visto la luz a partir del año 1969, en que se publicó aquella Ordenanza. A nuestro juicio, sin embargo, no es correcto incluir

aquí un título dedicado —y así se denomina— a fijar directrices para el planeamiento urbanístico, ya que es justamente el Plan el que debe contener las normas sobre usos y su compatibilización. Lo contrario sería invertir el rango normativo de las disposiciones.

El texto se completa con varios anexos, en uno de los cuales se contienen los conceptos de los distintos términos manejados en la Ordenanza y en los restantes los textos normativos que complementan la regulación sobre ruidos.

Creemos que publicaciones como la recensionada son útiles como medios auxiliares para aquellas Corporaciones que se enfrenten con la elaboración o modificación de una Ordenanza reguladora de esta materia. El grado de especialización es tan acusado, los aspectos técnicos tan definitivos y tan abundantes las materias y regulaciones colaterales y complementarias que no puede dejarse de saludar con alborozo una obra que contempla todos los aspectos. Sin embargo, no queremos dejar de señalar que, a nuestro juicio, y sin duda tan sólo se están notando los primeros síntomas, las Ordenanzas reguladoras de aspectos tan concretos —por importantes que puedan ser— como el aquí contemplado, seguramente están empezando a superarse. Las nuevas —y como decimos apenas apuntadas— tendencias se dirigen a objetivos más globalizadores, pretendiendo contemplar y regular en un solo texto los distintos aspectos que hacen referencia al medio ambiente. En esta línea es muy posible que cuando estas líneas vean la luz en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL la Corporación madrileña ya haya aprobado —creemos que como primera realiza-

ción de esta naturaleza— la denominada «Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano».

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ

VILLAR BORDA (Luis): *Democracia municipal: Autonomía, planificación y desarrollo*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, 366 págs.

El autor, gran conocedor de los temas de Derecho público por su condición de profesor, diplomático y político, nos presenta una obra de ideología avanzada sobre la democracia municipal en su país: Colombia. Pero no se trata de una obra referida exclusivamente al ámbito de su país natal, ya que en la introducción y en el capítulo primero hace un detenido estudio sobre la democracia y sobre la evolución histórica y doctrinal sobre el Municipio.

Traza los rasgos de una diferenciación existente entre una concepción democrática del poder y una concepción autocrática. Por eso manifiesta que desde distintos ángulos de la filosofía política se plantea en nuestro tiempo, como una reacción contra los excesos del estatismo y el carácter absorbente y opresivo de un poder concentrado al extremo, el objetivo de la descentralización del Estado y se buscan afanosamente mecanismos que hagan valer los derechos del individuo, perdido en la maraña de una Administración omnipresente. Es por eso que se habla de un lado de una democracia de participación y del otro de una sociedad autogestionaria. Acercar al ciudadano a la gestión de los intereses comunes, hacerlo partícipe de la Administración, parte de ella y no su enemigo o víctima es un pro-

pósito que se discute en todas las latitudes de la tierra.

Con esta obra su autor trata de denunciar los vicios de la organización municipal actual en Colombia y a la vez dar una visión sobre sus problemas regionales y municipales, contribuyendo a crear el más alto nivel de conciencia y participación que elimine los vicios de la organización actual o los haga más evidentes.

El capítulo primero, que versa sobre la historia y doctrina del Municipio, traza una panorámica completa del desarrollo histórico de esta institución desde la antigüedad hasta nuestros días, haciendo especial hincapié en los Municipios romano y germano, para pasar después a señalar los rasgos distintivos del régimen feudal y del Municipio surgido con la Revolución francesa. Con respecto al Municipio español, el autor considera imposible en unas breves líneas resumir la larga y gloriosa historia del mismo, pero destaca que en el momento de realizarse el descubrimiento y conquista de América, la vieja institución municipal española había entrado en franca decadencia, la que se acentuaría a partir de la derrota del heroico movimiento comunero y la imposición del absolutismo monárquico. Apunta a los nuevos vientos de renovación y libertad que actualmente corren por la Península Ibérica, y de los que tiene mucho que aprender la América Latina, que por tantos años ha abandonado los problemas municipales y regionales.

Tratan los capítulos segundo y tercero de la evolución del Municipio colombiano y de las reformas habidas hasta 1968. El Municipio colombiano importó los defectos y virtudes del español. Aunque en parte se respetaron las realidades sociales existentes en América, el poder colonial

español impuso en el territorio conquistado sus instituciones y puso en vigor su Derecho, al que se sumó un Derecho particular para las colonias, el Derecho indiano. Por eso no estaba dentro de la lógica del régimen colonial adelantar una política amplia que tolerase una relativa autonomía de las Provincias de Ultramar y que se reflejara en todas las instituciones, sino, por el contrario, en endurecer su posición absolutista y pretender dominar por la fuerza la inatajable corriente liberadora. Para el autor, de haber continuado una política como las Cortes de Cádiz, se habría llegado a la independencia sin el enorme coste en vidas y riqueza material que significó la lucha contra España, aunque, por fortuna hoy, con una España democrática, los nexos entre Iberoamérica y la Península se fortalecen al calor de un pasado común y de intereses mutuos. Brevemente estudia las diversas Constituciones de Colombia y su repercusión en el ámbito municipal.

Los escasos logros de la planificación en Colombia a partir de la reforma de 1968 harán recapacitar, según el autor, a los partidos políticos sobre la necesidad de dotar al país de instrumentos más adecuados para convertirla en realidad no sólo a nivel nacional, sino también regional y local. La Ley aprobada por el Congreso colombiano en 1983 sobre fiscos departamentales y municipales trata de introducir nuevas reformas o poner en práctica las ya hechas en la Constitución.

Los capítulos siguientes tratan de diversos principios de organización administrativa en el ámbito municipal: centralización y descentralización, planificación, servicios públicos, autonomías, grandes opciones de

cambio y elección popular de Alcaldes.

Como epílogo el autor señala que «la democracia municipal en Colombia, que es el tema cardinal de este trabajo, está lejos de ser una realidad. Contra ella conspiran las fuerzas de un régimen en extremo centralista, que si bien se hace sentir a todos los niveles, tiene en el Municipio su víctima principal. Este soporta, fuera del peso del poder central, el de las instancias administrativas intermedias, el departamento y los institutos mal llamados 'descentralizados'».

Para el autor la reactivación de las fuerzas regionales y locales será un factor positivo, lo mismo que la inaplazable moralización de la Administración pública, con una adecuada carrera de funcionario.

Un índice de autores y de materias completan la obra que se recensiona, cuya lectura es fluida y amena, sobre todo por la gran variedad de conocimientos que muestra el autor tanto de las culturas indígenas precolombinas, como del desarrollo y evolución del Municipio en la antigüedad y en el transcurso de la historia y su aplicación al caso concreto de Colombia, dada su condición de profesor experto en las luchas políticas, especializado en Derecho público y profundo conocedor de Europa, Asia y América por su condición de embajador.

FRANCISCO LOBATO BRIME

MORELL OCAÑA (Luis): *La Administración local*. Madrid, Editorial Tecnos, 1984, 180 págs. Colección «Temas clave de la Constitución española».

Luis Morell Ocaña, Catedrático de la Universidad Complutense, ha veni-

do dedicando una especial atención al Régimen local; desde el temprano estudio de las «Estructuras locales y ordenación del espacio» (1972), a las lecciones de cátedra sobre Régimen local (1979) y los análisis de «La descentralización territorial en la Constitución» (1980), «La figura del Alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el Canovismo» (1982) y el reciente «Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia» (1984).

Este bagaje de estudios previos le permite efectuar con todo rigor una exposición de *La Administración local* desde la perspectiva crítica que proporcionan los problemas actuales de la misma. No se trata, por tanto, de una descripción de la «Autonomía local», «La planta municipal contemporánea», «La Provincia en el pasado y en la Constitución», «El gobierno local» y «La ordenación de las Entidades locales y sus relaciones con el Estado y las Comunidades Autónomas» (que son los grandes apartados en que se estructura la obra, sino que trascendiendo de la misma se buscan las raíces históricas de la concepción constitucional para ofrecernos una visión de futuro del Régimen local en la ocasión proporcionada por la Constitución de conseguir el arraigo de los postulados que dan al mismo una sustantividad propia.

1. En primer lugar somete a cuestión el concepto de la autonomía local, pues la atribución de la misma en favor de las «Entidades» municipales y provinciales consuman una confusión dramática que tiene como efecto directo una reducción significativa del contenido de la autonomía. Y es que al imputar la autonomía al Ente y no a la colectividad social (los «pueblos» de que hablaba la Constitución de Cádiz) se deja al margen de la autonomía local la cuestión de ma-

yor trascendencia para la propia colectividad: la decisión sobre su existencia jurídica. Al contrario, el Derecho local contemporáneo no se muestra, en principio, dispuesto a deferir a la propia comunidad local la decisión sobre la propia existencia como sujeto de derecho. Y ello porque el legislador no se plantea el problema de la «viabilidad» de la comunidad local para *existir* como sujeto de derecho, sino el de su viabilidad en el *modo de ser*, ante todo y sobre todo, una Administración pública. De lo que resulta una de las paradojas menos explicables del Derecho público contemporáneo: la de que mientras proporciona un amparo y una identidad jurídica propia a todo grupo social que se constituya para cualquier finalidad, se retira ese apoyo a aquellas colectividades locales que no reúnen los requisitos que determina.

De modo que debe ser el legislador ordinario, en desarrollo de la Constitución, quien debe encontrar para las distintas comunidades vecinales una expresión institucional acorde con su modo de ser y de este modo poder afirmar generalizadamente su existencia como sujetos de derecho. Y una consideración adecuada de ese modo de ser pasa por el reconocimiento de la sustancial diversidad que muestran entre sí dichas comunidades. Diversidad no sólo de la propia morfología de los asentamientos de población, sino de la que deriva de la convivencia en otros círculos de radio más amplio (el valle, la Comarca, el Area metropolitana, la Provincia).

En consecuencia, junto al Estado-organización es imprescindible tener en cuenta el Estado-comunidad, concebido como *compositum* de grupos sociales muy diversos; distinguiendo, pues, una dimensión de autonomía que corresponde al grupo social en

cuanto tal y otra que se ha de referir a la institución u organización en que el grupo encarna. Para ello es imprescindible romper la concepción, hasta ahora vigente, graduando en niveles diversos lo que puede entenderse por organización administrativa, arrancando de un nivel en que no lleguen a aplicarse todos los elementos del concepto actual —conjunto burocrático y medios económicos exclusivos y propios, régimen jurídico muy desarrollado, etc.— e instrumentando dispositivos de gran simplicidad en los niveles primarios de convivencia.

Desligada de este modo la autonomía local de la organización administrativa, es preciso redefinir su ámbito objetivo: el interés de la colectividad no es sólo la gestión de los que le sean peculiares, sino sobre todo la participación en todas las funciones, estatales y comunitarias, que se desarrollen sobre su territorio. Desde el punto de vista de las competencias administrativas ello supone conceder a los administradores locales «el derecho a equivocarse», de modo que las competencias administrativas alberguen auténticos poderes de decisión incardinados en el nivel territorial adecuado, haciéndose efectivos a través de la organización administrativa capaz de respaldarlos.

Pero, además, es necesario plantearse una participación de las Corporaciones locales en la vida pública diferente de la que proporcionan las competencias administrativas. Más allá de la pura representación política caben otras dimensiones y tareas para la función representativa que de cada colectividad local asumen Ayuntamientos y Diputaciones. De esta suerte la gestión de sus propios intereses no debe, única y exclusivamente, caminar sobre el campo de las competencias administrativas, si-

no también, además, articulando una intervención en la toma de decisiones siempre que los intereses locales queden afectados, aun cuando haya intereses de carácter territorial superior y, por ende, la competencia administrativa esté atribuida a una colectividad territorial de carácter superior.

De cuanto antecede extrae Morell la conclusión de que «en el futuro sólo puede sostenerse la planta territorial del Estado que se dibuja en el artículo 137 de la Constitución, esto es, una planta territorial que gravita sobre el Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, si en este último escalón no se da un giro sustancial, y prescindiendo del peso de la púrpura de la Administración pública, no se inserta con plenitud el principio de autogobierno directo... Al menos el 90 por 100 de los Municipios españoles tendrían que insertar al ciudadano en su propia organización, hacerle responsable de los asuntos comunes y, desburocratizándose, llegar a una renovada expresión del autogobierno ciudadano mediante la elección para los diversos cargos a ciudadanos concretos, que vendrían a sustituir a una burocracia que de ninguna manera puede sostenerse». Esta conclusión tiene un profundo sentido histórico y parece la única manera viable de existencia de la inmensa mayoría de los Municipios españoles: «Entre ellos y una organización privada de alguna dimensión no habría, pues, grandes diferencias».

2. Si el primero y más grave de los problemas de toda colectividad local es el de lograr una existencia institucional y que la institución jurídica en que se expresa esté de acuerdo con su propio modo de ser, habrá de extraerse de la Constitución sugerencias y habilitaciones suficientes para que la legalidad ordinaria pueda

ir dibujando paulatinamente unas estructuras institucionales más acordes con el modo de ser de nuestras colectividades locales. Porque existe indudable desfase entre la planta municipal diseñada a partir de 1812 y los modos históricos de asentamientos locales, que vuelven a cobrar vida en algunos Estatutos de Comunidades Autónomas.

Para Morell, en cuanto la vigente Constitución sitúa en el Municipio la expresión plena de la comunidad local, sin conectarla con una determinada realidad social subyacente, el legislador ordinario puede efectuar una redefinición flexible de los atributos que hayan de reconocerse en cada comunidad vecinal para que pueda ser considerada precisamente como Municipio, enlazando éste en una realidad comarcal, reconociendo de este modo el doble nivel de gobierno, que responde al doble nivel en que la propia convivencia se desenvuelve.

Lo que lleva de la mano al autor para analizar el dilema Provincia-Comarca, partiendo del trasfondo y los caracteres históricos de la Provincia, y de la complejidad y diversidad con que queda configurada en la vigente Constitución. Porque también la planta provincial ha de flexionar ahora, bajo el impulso de un Derecho público que permite tener en cuenta las peculiaridades de cada Nacionalidad o Región. Peculiaridades que van plasmando en una tipología que reconoce, junto al patrón común de la Provincia como Entidad local, los de Cataluña, las Provincias insulares y los territorios forales, tras los cuales se encuentra un propio «modo de ser» característico en lo que se refiere a la colectividad territorial que se eleva sobre el nivel municipal. Pero aun allí donde la Comarca es una evidente realidad, no podrá desconocerse el pa-

pel que en los diversos planos de la vida colectiva ejercen las ciudades capital de Provincia y su, por lo menos, actual energía configuradora del sistema de relaciones sociales que hoy constituye cada Provincia.

3. Si el Régimen local es sustancialmente un sistema de autogobierno de las comunidades locales, el Régimen local español habría de reinventarse de nuevo, pues durante muchos años el gobierno municipal ha sido oligárquico y heterónimo. La existencia de un caciquismo organizado en el trasfondo de la legalidad electoral, y la predisposición de las élites de gobierno por colocar en la arena electoral los problemas de la política nacional, son muestra de que las elecciones locales han constituido una de las alternativas de expresión de la sociedad periférica, en su característico afán de configurar y sostener el centro político del Estado. De aquí la configuración del Alcalde como delegado del Gobierno, que implica la aparición de una red informal de agentes de autoridad social y política que «dominan» los respectivos territorios.

4. Las reflexiones sobre la «Administración local» se cierran con el estudio de las competencias estatal y comunitaria en la ordenación de las Entidades locales, y la incardinación de éstas en los ámbitos superiores de la convivencia mediante un sistema de relaciones con aquellas Administraciones.

Reflexiones sumamente sugerentes que hemos podido sólo esbozar, pero cuya lectura, reposada y completa, ampliará, sin duda, el conocimiento crítico del Régimen local en sus bases históricas y actuales y en su proyección de futuro.

ANGEL BALLESTEROS FERNÁNDEZ