

la solución de los conflictos, sin duda no escasos ni irrelevantes, que hoy se plantean y en el futuro puedan plantearse. En otras palabras y por usar una expresión que ha subrayado GARCIA DE ENTERRIA, sigue siendo esencial descubrir la "idea organizativa" que subyace a la institución garantizada en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución.

Nuestra investigación persigue estrictamente ese objetivo, con la esperanza de contribuir modestamente, en la medida de nuestras facultades, a esclarecerlo..."

Cumple bien el autor con su propósito. La obra camina con acierto en el acercamiento del lector a uno de los temas claves del Texto constitucional de 1978: el alcance y significado constitucional de la autonomía local. El empeño era ciertamente difícil. No en balde nos encontramos ante un concepto portador, junto a su rica y compleja problemática jurídica, de una innegable carga política, al convertirse en uno de los más significativos emblemas del nuevo orden político y jurídico que ve la luz con la reinstauración democrática. La Constitución exigía, en efecto, un importante cambio de timón en relación con el Régimen Local. El continuo proceso de penetración de las leyes estatales en los ámbitos competenciales locales; el rígido sistema de tutela de sus actos por la Administración central; la tradicional debilidad de sus haciendas, notas todas ellas definidoras del Derecho local anterior a 1978, se hacían absolutamente insostenibles a la luz de los nuevos postulados constitucionales. De ahí la necesidad y actualidad de todo estudio sobre la materia. La literatura jurídica sobre el Título VIII, en el que halla cobijo la proclamación de la autonomía local, había venido, sin embargo, polarizada por el análisis de la autonomía predicable de las Comunidades autónomas. Con algunas importantes excepciones faltaba, sin duda, un estudio en profundidad de la autonomía local, tarea absolutamente necesaria, no sólo por la importancia intrínseca del tema, sino por la parquedad que ante esta institución muestra el texto de la Norma fundamental. Los Entes locales han quedado absolutamente indeterminados en la Constitución. Ni se han sentado las bases de su organización, ni se ha determinado ese elenco mínimo competencial llamado a dar vida a la autonomía garantizada. Ambos extremos, pilares básicos del nuevo Régimen local, han quedado diferidos a la acción del legislador ordinario, optándose así por un diseño de la Administración local abierto a diferentes modelos alternativos. Ahora bien, indeterminación no supone libertad absoluta de los Parlamentos —estatal y autonómicos— en esa labor de configuración del Poder local. Los ejes básicos de la autonomía local, sus elementos arquitecturales —en palabras del Tribunal Constitucional (S. de 2 de Febrero de 1981)— han de extraerse del entero texto de la Norma fundamental. En ella, las Corporaciones locales aparecen revestidas de una garantía institucional, de un contenido mínimo indisponible ante la acción de conformación por el legislador ordinario. En esta sede radica, precisamente, la clave de la obra: en la determinación de ese núcleo mínimo irreductible que ha de servir de marco a los posibles modelos acogidos.

SANCHEZ MORON M. *La Autonomía Local*. Ed Civitas y Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid 1990, 224 págs.

I. *"Por todo ello no carece de interés al objetivo de formular un concepto sintético de la autonomía local que pueda ofrecerse como posible marco teórico convencional para el desarrollo de la ley y, en su caso, para la crítica constructiva, así como para*

Abre la obra, que hará del estudio de los ejes esenciales de la autonomía local en la Constitución su centro de gravedad, un examen de la evolución de esta institución en la doctrina y el Derecho de los países de nuestro entorno, así como una análisis del modo en el que ha venido siendo entendida en España.

II. *“La autonomía se postula en el marco del Estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo en su dominio sobre un determinado territorio. Que autonomía es distinto de soberanía resulta claro, por lo menos, desde la construcción doctrinal de los juristas alemanes del siglo pasado... Sin embargo, más allá de ese dato de identificación, meramente negativo, el concepto institucional de autonomía local se difumina y adquiere un significado distinto en cada país, en cada cultura nacional”*. Desde esta premisa geneal, el autor analizará los diversos modos de entendimiento de la autonomía propios de cada país. La teoría francesa del *“pouvoir municipal”*; la manera en que otros Estados europeos —señaladamente Alemania e Italia— irán separándose o, cuando menos, matizando aquella concepción para, a resultas de sus propias circunstancias históricas, alumbrar otros planteamientos distintos; la doctrina de la garantía institucional, de innegables repercusiones en el momento presente; las últimas evoluciones acaecidas en la autonomía local con base, fundamentalmente, en los importantes cambios políticos y jurídicos habidos con motivo de las guerras mundiales son analizadas con claridad y profundidad en la obra, haciéndose fácil descubrir la influencia que cada una de esas construcciones ha dejado en la configuración actual de tal concepto. Un capítulo bajo el título *“El impacto del Estado social”* cierra esta parte de la obra que deja de ser aquí un relato histórico para convertirse en una reflexión acerca de la incidencia que sobre el perfil de la autonomía local de nuestros días está llamada a desplegar la implantación de un tal tipo de Estado. La revolución urbana, la progresiva pérdida de independencia de las colectividades locales, la irreversible mutación de los fines del Estado son, entre otros, factores que demandan una profunda reforma del Poder local que el autor ejemplifica en tres esferas distintas: en el ámbito competencial en donde con carácter general y, a través de diversas fórmulas, bien analizadas en la obra, se ha producido un proceso de absorción de las competencias locales por otras instancias superiores que viene a situar el problema de la autonomía local en aquel punto sobre el que, aún hoy, sigue girando: la delimitación de aquel núcleo infranqueable a la acción del legislador ordinario; en el terreno de las relaciones interadministrativas en donde el Estado ha venido asumiendo ante los entes locales una función positiva de dirección y coordinación a través de múltiples y variadas técnicas y, por último, en la estructura orgánica de la Administración local. Todos los países conocen, en este sentido, reformas recientes que tratan de adaptar el régimen municipal a la diversidad local. La creación de Áreas Metropolitanas, de Mancomunidades, consorcios, constituyen algunas de esas respuestas analizadas en la obra que constituye, en este aspecto, un buen marco de referencia para el análisis de las fórmulas de tal naturaleza acogidas por nuestra ley básica.

III. Hasta 1978 y, a excepción de ciertas etapas breves trágicamente fracasada, *“es forzado e ilusorio sostener que ha existido en nuestro suelo un régimen de verdadera autonomía local”*. Esta es la conclusión general extraída de un interesante recorrido por los hitos más significativos de la evolución del Régimen local en la España contemporánea. No es positivo el balance al que llega el autor. El profundo divorcio existente entre los esquemas y propuestas doctrinales y la realidad; la primacía del enfoque político sobre la dimensión administrativa, traducida, a la postre, en un férreo control del Estado de estricto matiz político sobre los entes locales; la progresiva pérdida de peso de la Administración local en el conjunto de las instituciones del Estado, a raíz, fundamentalmente, del creciente proceso de penetración de las leyes estatales en el régimen local; el uniformismo del régimen local, anclado sobre el pilar básico del Municipio con desaprovechamiento absoluto de otras estructuras, son para M. SANCHEZ MORON, con base en el ordenamiento positivo y en las importantes aportaciones doctrinales realizadas, las notas que caracterizan al Régimen local a la fecha de promulgación de la Constitución, notas sustentadoras de un ordenamiento en el que la autonomía local —no obstante las retóricas declaraciones de corte iusnaturalista presente en casi todas nuestras normas— era prácticamente inexistente. Un estado de cosas necesitado, en fin, de una profunda reforma a la luz de los nuevos postulados constitucionales, todos ellos articulados sobre el pilar básico de la autonomía local consagrada en el artículo 141.1. A desentrañar el significado y alcance de ese principio básico en el orden constitucional está destinada, precisamente, la que puede considerarse, aunque no aparezca formalmente como tal, segunda parte de la obra.

IV. Son muchas las aportaciones realizadas por el autor en esta sede hasta el punto de poder afirmarse, sin pecar de exageración, que constituye su obra el estudio más completo y profundo de los realizados hasta ahora en torno a tan conflictivo, en cuanto genérico y ambiguo, artículo. En una labor de interpretación sistemática de todos los preceptos constitucionales que directa o indirectamente inciden sobre el Régimen local, con el auxilio de lo dispuesto en los Estatutos de autonomía y con el apoyo de lo aportado, hasta la fecha, por el Tribunal Constitucional, el autor va desgranando todos aquellos elementos que configuran el marco en el que han de encajar los diversos modelos diseñados por el legislador ordinario de cada momento. Aquí radica, a nuestro juicio, el gran valor de la obra. Toda su parte histórica está puesta al servicio de ese objetivo básico.

La consideración de las Corporaciones Locales como poderes públicos, con las consecuencias que de ello derivan, y la no equiparación de la disciplina constitucional de la autonomía local a la típica de los derechos fundamentales, sirven al autor de hilo conductor a sus primeras reflexiones sobre el alcance de la autonomía local en el ordenamiento constitucional. Ellas darán paso a un examen del significado positivo de la garantía institucional de la autonomía local, asentada —en opinión del autor— en dos principios fundamen-

tales: el pluralismo político y la descentralización administrativa. Da vida el primero a una distribución vertical del poder y con ella al reconocimiento de poderes territoriales autónomos llamados a gestionar, con base en las directrices políticas que ellos mismo fijen, los intereses propios de aquellas colectividades de las que nacen. De ahí, también, que sea inherente a la idea de autonomía local el carácter representativo de los entes locales. Ahora bien, la autonomía también posee una dimensión administrativa, correlato del principio de descentralización de tal naturaleza consagrado en la Constitución. De él se extrae una consecuencia fundamental: las Administraciones locales desempeñan una parte de las funciones administrativas mediante su propia organización personificada en régimen de autonomía y con sujeción a todos los principios y reglas constitucionales que rigen a la Administración pública.

Desde tales postulados el autor se adentra en la ardua tarea de profundización en el contenido de la autonomía local. La autonomía conlleva, evidentemente, el reconocimiento en favor de las entidades locales de una serie de potestades que le permitan actuar como Administraciones Públicas diferenciadas. Ahora bien, no radica aquí su verdadera esencia. La clave se halla en su contenido material, un contenido que nace, de acuerdo con la Constitución, de los intereses respectivos de tales entes. La autonomía de las Administraciones locales —dicho en otros términos— viene dada por la medida de los intereses propios de las colectividades locales en las que se asientan. La autonomía, en su moderna concepción, se configura como un derecho de participación de las Entidades locales en la gestión de los intereses peculiares de la población, unos intereses que bien pueden ser exclusivos de esos grupos poblacionales o bien compartidos con los de ámbitos territoriales más extensos. Sienta aquí el autor una distinción que consideramos de gran interés: la establecida entre el contenido mínimo y el contenido normal de la autonomía. El primero, compuesto por aquellas competencias nacidas de sus intereses exclusivos, el segundo, por las derivadas de intereses de naturaleza supralocal. El primero, generador de competencias exclusivas en beneficio de los entes locales; el segundo, de un derecho de participación en su gestión en aquel quantum concreto que fije el legislador ordinario. El criterio para la identificación del contenido mínimo debe ser el finalista *“es decir la evidente correspondencia con la organización de la vida colectiva de cada comunidad local diferenciada”*. Más dificultad presenta sin embargo, en este sentido, el contenido normal que *“sólo puede descubrirse mediante el empleo concurrente de una serie de criterios relativos, a saber, el método histórico y la funcionalidad lógica y complementaria de los principios de descentralización y eficacia administrativa”*. En sede constitucional es imposible una mayor precisión. Si, como ha proclamado el Tribunal Constitucional, *“es la ley la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente de acuerdo con la Constitución”*, el estudio debe descender al examen concreto del ordenamiento infraconstitucional a fin de determinar la forma en que tales principios estén hallando plasmación en él, estudio que ya no efectúa el autor. Su obra tiene, precisamente, el valor de haber sabido

sentar esos parámetros que facilitan la confrontación con la Constitución de todo ese ordenamiento.

El análisis de las relaciones interadministrativas y el examen de las características de la actual estructura de nuestra Administración local cierra esta parte de la obra. Es claro, en el primero de los ámbitos indicados, que la autonomía no puede traducirse, en ningún caso, en una posición de separación o independencia de esta instancia territorial frente a los restantes niveles administrativos, como tampoco, en el ángulo opuesto, las Corporaciones locales pueden quedar en una situación de subordinación o jerarquía ante el Estado o la Comunidad Autónoma. Es necesario hallar ese punto de equilibrio que, con respeto a la posición constitucional de cada ente, sienta las bases para aquel conjunto de relaciones que la defensa eficaz del interés general requiera. Es lo que hace el autor tomando como principal punto de apoyo la doctrina constitucional vertida hasta la fecha. La cooperación, la coordinación y el control, los tres tipos genéricos de relaciones que, a su juicio, pueden aislarse, son objeto de detenido análisis desde tales postulados constitucionales. Preocupa el autor, en consonancia lógica con el sentido de su obra, la constitucionalidad de tales fórmulas, más que un análisis de cada una de esas técnicas. Un planteamiento que se mantiene, también, en lo que atañe, ahora, a la reforma organizativa de la Administración local. La conclusión en este ámbito es clara: Con respeto a la instancia provincial, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración de la estructura territorial del Estado mediante la creación de otras entidades locales distintas de las necesarias. Habrá que descender al análisis de la legislación local para ver de qué modo esta hallando plasmación un modelo territorial que en ocasiones ha venido, como se sabe, acompañado de considerables polémica.

V. Unas consideraciones del autor sobre los peligros que, a su juicio, pueden derivar de la prioridad que al enfoque político sobre la dimensión administrativa del problema local se está dando, así como algunas *“reflexiones conclusivas, a las que no inspira sino la intención de mantener vivo un debate que no puede darse por zanjado”* sirven de epílogo a la obra. Sus reflexiones acerca de la estructura de la Administración local, la atribución de competencia a los Municipios, las relaciones de cooperación y coordinación entre ellos y otras instancias territoriales constituyen, en efecto, un buen punto de partida para el análisis y el debate de unos temas, en la base del diseño normativo de un Régimen local aún por cerrar. Contamos con su norma básica o de cabecera: la Ley de Régimen local de 1985. Queda, todavía, su desarrollo normativo por el ordenamiento autonómico. *“Soluciones hay, en teoría; muchas y variadas; jurídicamente viables y potencialmente eficaces. Aquí se ha querido simplemente dejar constancia de algunas de ellas, sin la pretensión de agotar el catálogo de las posibles, ni de entrar en mayores detalles. Cosa distinta es que exista o no voluntad para adoptarlas, bien por el legislador, bien por los órganos de gobierno y Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Entes locales, en ejercicio de sus respectivas competencias. Pero ante esta cuestión esencial el jurista o el estudioso de*

las instituciones debe detenerse, pues su función —y su responsabilidad— no es otra que la de procurar esclarecer los problemas que percibe y mostrar alternativas a una situación poco satisfactoria". La obra ha cumplido bien con el objetivo marcado. A su amparo hallan explicación los elementos esenciales de la autonomía local a la par que, desde sus postulados, se aportan soluciones a los principales problemas que el Régimen local presenta. La obra se convierte por ello en pieza indispensable de cualquier estudio sobre el Régimen local actual, un campo en el que, todavía, queda, sin embargo, mucho camino por recorrer. Hace falta, desde esos postulados constitucionales magistralmente sentados por el autor, descender al examen concreto del ordenamiento infraconstitucional, analizar sus características desde la óptica constitucional con el valioso apoyo que, en este sentido, brinda hoy la STC 214/1989 de 21 de Diciembre, estudiar las dudas y lagunas que presenta, adentrarse, en fin, en el campo abierto a la normativa autonómica y en la acción desarrollada por esta. La obra supone, en suma una valiosa aportación en la configuración de un Régimen local que, por primera vez en nuestra historia, parece separarse de esas concepciones iusnaturalistas que siempre lo han presidido para anclarse en esas otras bases favorecedoras de la construcción de un Poder local fuerte y eficaz en el marco de la compleja estructura de nuestro Estado.

M^a CONCEPCION BARRERO RODRIGUEZ