

flexiva de la piqueta, no pocas veces animada por la desvergüenza de la especulación, como el proteccionismo “conservadurista” a ultranza, que también conduce a consecuencias absurdas. En sus propias palabras:

“Hay que conservar la ciudad. Pero la ciudad es un ente dinámico y vivo. Las ciudades se han hecho por acopio de los siglos. Cada época tiene una exigencia singular. También nosotros tenemos derecho a construir “nuestra” ciudad. La que deriva de las circunstancias sociológicas y económicas en que vivimos. Tan absurdo es destruir todo lo anterior como pretender mantenerlo todo intacto, como si se tratase de un gran museo muerto”.

En el equilibrio entre tradición y progreso, lo nuevo *“debe armonizar con su entorno y adaptarse al ambiente en que se ubica”*, como el propio autor afirma. Para alcanzar ese equilibrio un buen planteamiento urbanístico es imprescindible. Pero también es imprescindible que la legalidad exprese ese compromiso de armonía y equilibrio, tan importante en el orden estético como en el ético. No en vano, es de recordar que el artículo 73 del texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 imponía a las construcciones el deber de adaptarse, en lo básico, al ambiente en el que estuviesen situadas, y a tal fin, no sólo expresaba la armonía en sentido negativo, como impedimento de la estridencia, sino sobre todo en un sentido positivo, como aspiración de paz y de belleza. Enrique Barrero, hombre polifacético, ávido de experiencias y con sensibilidad para apreciarlas intensamente, encarna en sí mismo ese alto compromiso que siempre ha traslucido en su quehacer profesional y que, al mismo tiempo, alimenta su profunda vocación jurídica; y es que, como él mismo gusta recordar citando una antigua Sentencia de la que fue ponente su admirado y querido Ángel Martín del Burgo, *“el Derecho, sin referencia a los valores éticos, se convierte en un armazón conceptual difícilmente explicable”*.

Juan Antonio Carrillo Donaire

SÁNCHEZ SÁEZ, ANTONIO JOSÉ *Autonomía local y descentralización. Su naturaleza jurídica*, Tirant Lo Blanch, –Fundación Democracia y Gobierno local, Valencia 2008, 237 págs.

Con este libro continúa SÁNCHEZ SÁEZ con la línea de investigación abierta por su anterior monografía *Descentralización y subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del Estado*. IAAP, SEVILLA, 2005, en la que analizó el modo en que ambos principios jugaban en las esferas supraestatal y nacional hasta el

punto de reconfigurar el modelo de Estado. Con el presente trabajo el autor se propone llevar el tema a la esfera local.

En el Capítulo I estudia el autor la reinterpretación de la garantía institucional de la autonomía local a la luz de la Carta europea de la autonomía local, es decir, la evolución desde una autonomía meramente administrativa a la configuración de la autonomía política. Asimismo, se analiza la influencia del Libro Blanco de la Gobernanza europea en el relanzamiento de las Administraciones locales (Propuesta de la Comisión Europea COM (2001). El documento parte del enunciado de cinco principios para mejorar la gobernanza europea y nacional: apertura, participación de los actores sociales, responsabilidad, eficacia y coherencia. Según la Comisión, tales principios se plasman fundamentalmente en los principios de proporcionalidad y subsidiariedad: quiere decirse que, antes de lanzarse una iniciativa legislativa comunitaria, nacional o regional, resultará esencial comprobar si la actuación pública es realmente necesaria, si el nivel político del que emana la iniciativa es el más apropiado para dicha actuación y si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos. El Libro Blanco también recomienda que cada Estado miembro establezca los mecanismos adecuados para organizar amplias consultas en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial. El proceso de decisión política de la Unión europea y, en particular, su calendario, deberán permitir a los Estados miembros tener en cuenta la experiencia regional y local, y extraer las debidas conclusiones.

La necesidad de limitar el carácter bifronte del régimen local, partiendo del déficit competencial de la autonomía local en la Constitución de 1978, constituye el objeto del Capítulo II. A juicio de SÁNCHEZ SÁEZ el principio de bifrontalidad necesita ser redefinido aumentando el tramo competencial de todas las CCAA y de las propias Administraciones locales, y reduciendo, en justa reciprocidad, el tramo competencial básico del Estado. De ahí que el autor proclame el entendimiento de la autonomía local en clave política, destacando su carácter fundamentalmente normativo. Por consiguiente, considera las ordenanzas locales como auténticas “leyes materiales” manifestación directa de la gestión de los intereses de uno de los pilares del Estado y no tanto como reglamentos en el sentido estricto de la palabra, esto es, como simple emanación de un aparato administrativo no democrático y jerarquizado. Los Plenos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales tendrían potestad legiferante para aprobar sus propias leyes (sus Ordenanzas), que se conformarían como una auténtica reserva reglamentaria en sus competencias propias, auténticos reglamentos autónomos sobre sus

respectivos intereses, cuyo ámbito material sería intangible para las leyes estatales y autonómicas. Sobre dichas materias, los Ayuntamientos podrían regular en ausencia de ley sectorial estatal o autonómica esta sería la base para la creación de un futuro ordenamiento jurídico local. Se trata de una autonomía decididamente política, para cuya redefinición habría que reformar la LBRL, estableciendo en ella cláusulas de atribuciones propias, genéricas y directas a los municipios y Provincias.

Termina el Capítulo II con el estudio de la autonomía local en los nuevos Estatutos de Autonomía que se mueven entre la interiorización del régimen local y la satisfacción de la demanda de mayor autonomía en virtud de una interpretación *aggiornada* de las sentencias del TC, en la Carta Europea de la autonomía local y en las Recomendaciones del Consejo de Europa.

En el Capítulo III se analiza el juego de los principios de descentralización política, descentralización administrativa y subsidiariedad en el ámbito local.

Especialmente relevante es el Capítulo IV y último del libro, en el que el autor propone una nueva interpretación de la descentralización de competencias a la Administración local sobre la base del principio de colaboración con los infranqueables límites del principio de legalidad y de la atribución competencial consagrada en nuestra Constitución. El aumento de las competencias ejecutivas y normativas de las Administraciones locales debe suponer a la fuerza una reducción del papel intervencionista del Estado, que tradicionalmente se ha justificado en la creencia de que su intervención, por sí misma, produce una mayor satisfacción del bienestar general. Por el contrario, en la fórmula que nos propone el interés general se debe construir más en el apoyo a los particulares y a las Administraciones locales en las que éstos se integran, lo que habrá de fomentar una mayor responsabilidad del gasto y de la autonomía. Eso sí, el Estado debe quedar como responsable de la igualdad y solidaridad de todo el sistema, como “ordenador de la comunidad social y política” a través de su papel como Legislador, bien como garante de las materias intangibles para las CCAA o las Administraciones locales, bien como agente movilizador de algunas otras materias, que “por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”.

Para SÁNCHEZ SÁEZ la articulación de las competencias debe hacerse con la técnica de considerar compartidas la mayoría de las competencias y, como corolario de ello, por medio de un *indirizzo* plasmado en el establecimiento de fines y objetivos marcados por el Estado o las CCAA que dejen

libertad de aplicación y de elección de medios a las Administraciones locales. Una hermenéutica más adecuada del principio de coordinación pasado por el tamiz del principio de autonomía local debería equipararse a una doble exigencia: que las Administraciones locales ponderen, previamente a su actuación, la influencia que su actividad pudiera tener en las Administraciones superiores, y, como consecuencia, abstenerse de aquellas políticas contrarias, incoherentes o no aplicativas de las líneas de decisión previamente acordadas en las otras instancias superiores; y que estas instancias no tomen decisiones que puedan afectar a la autonomía local sin su consentimiento. En este sentido, la coordinación en poco se diferenciaría de la colaboración, ya que en ésta también existe, casi siempre, una posición de supremacía de una parte en relación con las demás.

Las leyes sectoriales estatales y autonómicas deben incluir cláusulas de flexibilidad del ejercicio de las competencias administrativas (no de su titularidad) para la elaboración de planes sectoriales conjuntos con directrices concretas, que sustituyan las formas actuales de coordinación (concretadas en procedimientos administrativos en los que resuelve la Administración superior y sólo se da una participación indicativa a las Administraciones locales) y que las Administraciones implicadas entiendan el carácter obligatorio *ex lege* (no voluntario) de la armonización de sus intereses concurrentes o compartidos. La cooperación o colaboración interadministrativa en el ejercicio de funciones concurrentes o compartidas debe quedar según Antonio SÁNCHEZ más en el plano de las formas de actuación administrativa que en la de la personalidad jurídica. En este sentido, lanza la idea de si para competencias compartidas cuyo ejercicio resulte intermunicipal, deberían ser las Diputaciones Provinciales las que negociaran y consensuaran con el Estado y CCAA el ejercicio de las mismas, como representantes que son de los municipios que las integran, por razones de eficacia y celeridad.

Otro de los fundamentos del enfoque consensuado del principio de descentralización es la necesidad de superar el entendimiento de las relaciones interadministrativas basado en el principio de separación de competencias y pasar a una concepción consensuada de la actividad interadministrativa que denomina "*sistema en red de Administraciones públicas*". El cimiento de este sistema o red es la primacía absoluta del principio de colaboración sobre cualquier otro, y se plasma en la articulación de un sistema internodal de Administraciones públicas regidas por el principio de competencia. De esta manera la jerarquía, la coordinación estatal sólo puede darse allí donde la CE, los Estatutos de Autonomía y las Leyes hubiesen atribuido una competencia de carácter exclusivo a un nivel político determinado (el Estado general-

mente). Para todas las demás formas de reparto de competencias cabría el juego de las cláusulas de flexibilidad en la atribución del ejercicio concreto de la actuación administrativa.

Por último, se aboga por la posibilidad de crear un ámbito competencial municipal excluido de la legislación estatal y autonómica, copiando la solución inglesa, que atribuye a los municipios la competencia universal para gestionar y ejecutar todas las políticas del Estado, como punto de partida. El autor considera que el marco constitucional deja indefinido el ámbito competencial de las Administraciones locales, y si la LBRL ha querido que ese marco venga determinado por las leyes estatales o autonómicas sectoriales, nada impide pensar que pueda reformarse la LBRL o TRRL para establecer un ámbito objetivo reservado a las competencias locales. De manera que el Parlamento estatal y las Asambleas legislativas autonómicas, titulares de las competencias normativas atribuidas por la CE, se autolimitarían en unas competencias concretas y determinadas sobre las que no podrían regular, sirviéndose a su vez esas leyes como habilitación legislativa genérica necesaria para que los municipios pudieran desarrollar mediante ordenanzas su ámbito normativo reservado. En definitiva, sería trasladar a España la teoría de la *home rule authority* de los EEUU. Evidentemente, cambiar el reparto competencial entre los municipios y el Estado y las CCAA exige un auténtico pacto de Estado, ya que supondría un giro copernicano en el enfoque de la cuestión local y una auténtica descentralización controlada de una serie de competencias estratégicas y de la competencia normativa sobre las mismas. Un cambio de este calibre precisa de una reforma del régimen financiero de los municipios y en general un apoderamiento mucho mayor para que los municipios puedan imponer sus propias cuotas impositivas.

Esta obra consolida a A.J. SÁNCHEZ SÁEZ como un administrativista sólido, riguroso, maduro y creativo. Las ideas y propuestas que plasma en este libro, fundadas en un profundo conocimiento de la descentralización y de la cuestión local en el Derecho comparado, le consagran como un experto en régimen local. Asimismo, estimo que este trabajo constituye por sus valiosas aportaciones un material de imprescindible consulta para enfrentar con sólidos cimientos el desarrollo estatutario del régimen local en los Estatutos de Autonomía reformados.

Encarnación Montoya Martín
Profra. Titular de Derecho Administrativo