

**ALBERTO RUIZ OJEDA (Coordinador), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid 2010, 1063 pp.**

En los actuales momentos de crisis económica y jurídica, parece imprescindible una reflexión sobre las estructuras organizativas del Estado y, muy especialmente, sobre las Administraciones locales, que ayude a avanzar y a corregir lo que deba ser corregido. ¿Presenta contrahechuras nuestro actual sistema de Gobierno Local?

En la obra *El Gobierno Local*, coordinada por el Profesor Alberto Ruiz Ojeda y publicada como homenaje de la comunidad académica al Profesor Luis Morell Ocaña, se recogen un conjunto de valiosas aportaciones que tienen como hilo conductor la formulación de un conjunto de autorizadas reflexiones en ese sentido. En él se podrá encontrar el tratamiento de gran parte de las vicisitudes del Gobierno Local, pasadas, presentes y –tal vez– futuras, el abordaje de problemas como, por ejemplo, los que encontramos en el régimen jurídico de la contratación administrativa. La polaridad de regulaciones sobre las que el Profesor Ruiz Ojeda nos ilustra da lugar a un solapamiento normativo que lleva a reconocer la pervivencia de *dos regulaciones orgánicas* –como apuntara ya en 1953 el Profesor García de Enterría–, configuradas por la diferencia entre la normativa estatal y la local. Esto obedece en gran parte a la inmediatez con la que las Entidades locales deben responder a las necesidades de los ciudadanos, que les hace optar por soluciones más sencillas y ágiles que, normalmente, conllevan una más eficiente y justa correlación entre costes y utilidades. Estos costes y utilidades exigen un análisis propio de las contraprestaciones que la Administración local aporta cuando realiza transacciones contractuales, contraprestaciones que rompen el principio de *caja única*, también vigente en pura teoría para el Presupuesto local, con la intención de solventar los problemas de fluidez en los pagos por la Administración a sus contratistas y que son planteados por el Profesor Ruiz Ojeda mediante una crítica a la regla de *inespecificidad* general de los ingresos, que genera severos problemas sólo superables a través de créditos bancarios otorgados a la Administración para la satisfacción de los pagos, o bien al propio contratista, sea bajo la forma de descuento de efectos financieros o del contrato de factoring de créditos. No obstante, los problemas analizados en relación con la contratación de obras no sólo radican en cómo se financia la Administración, sino también en cómo garantiza los pagos para los casos –muy frecuentes actualmente por la situación económica que atravesamos– en que no se pueda hacerles frente con cargo al Presupuesto local. En este ámbito y siempre que el precio sea exclusivamente en dinero, se

ofrecen como respuesta la prestación de avales con arreglo al artículo 49.6 TRLHL, así como la afección de ingresos específicos, modalidad esta última muy generalizada en la práctica.

Pero, al margen de las formas *típicas* de financiación, y ya dentro del contexto urbanístico, estudiado desde la perspectiva de las actuaciones ilegales de la propia Administración por el Profesor José Eugenio Soriano García, se analizan otras formas de contraprestación para facilitar el pago al contratista por la Administración, como es la contraprestación no dineraria, para las que se toman como referencia la Sentencia del TUE recaída en el caso *Scala di Milano* de 2001; el aprovechamiento urbanístico que cede la Administración en pago ha puesto de manifiesto la duplicidad de técnicas entre la gestión patrimonial y la contratación urbanística para buscar el máximo aprovechamiento urbanístico del suelo, en el que el cobro en dinero ha quedado desplazado a favor de los mecanismos de aprovechamiento urbanístico, donde se pone de manifiesto la *mutabilidad equivalente de técnicas*, en palabras de Villar Palasí. Sin embargo, estos procedimientos de mutabilidad no son bien recogidos en nuestra legislación sobre Régimen Local, como bien defiende el Profesor Ruiz Ojeda, aunque se deje entrever una brecha de lucidez en la regulación precedente e la Ley de Contratos del Sector Público.

Otro método resaltado en la contratación de obras, también para instrumentar contraprestaciones no dinerarias, es la cesión de bienes por la Administración local a favor del contratista, siempre que se asegure su destino para un uso de interés social, cesiones que pueden ser tanto del pleno dominio como del derecho de superficie. El Profesor Ruiz Ojeda hace alusión a las consecuencias de la hipernormación a la que está sometido el Gobierno Local y, sobre todo, la contratación administrativa, con el consiguiente desbordamiento de su propio marco jurídico-administrativo, que se ve desplazado hacia el ámbito mercantil, a través de la creación de Sociedades de economía mixta, sobradamente amparadas por la normativa local y bien conocidas en la práctica.

He de destacar que, al margen de la contratación administrativa, las contrahechuras del régimen legal del Gobierno local también se dejan entrever cuando se tratan en esta obra colectiva otras cuestiones asociadas al Urbanismo, o la identidad del ciudadano, materia ésta tratada por el Profesor Ángel Sánchez Blanco, y en el que se hace alusión a la posición que el Profesor Morrell Ocaña mantuvo en relación con la situación que ocupaba el Municipio dentro del contexto del Estado, más aún dentro de la Unión Europea, en la que se pone de manifiesto el derecho de toda persona a una buena Administración, derecho incorporado al vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, y que

debe ser destacado en nuestra red de Administraciones, con especial énfasis en el respeto a las redes sociales básicas a través de las que se hace efectivo un indispensable “ámbito de libertad comunal”, con el que se recupera la posibilidad de decisión ciudadana a través de la búsqueda de la proximidad del ciudadano a las organizaciones públicas y se permite la proyección en ellas y su cercana interacción, ambos supuestos tan necesarios en el periodo de desnaturalización institucional que nos ha tocado vivir.

Pero no son éstas las únicas inquietudes reflejadas en la obra. Deben destacarse ensayos tan interesantes como el del Profesor López Menudo, en el que se estudia el aspecto de la responsabilidad de los universitarios en la innovación, sirviendo este ejemplo para poner de relieve el maremágnum de doctrina y jurisprudencia contradictoria existente sobre la responsabilidad de la Administración por su normal o anormal funcionamiento. Asimismo, el del Magistrado de lo Contencioso-Administrativo Don Alberto Palomar, que trata del problema de la gestión de recursos humanos en el ámbito local, tan cercano a la picaresca española; en él se explican los límites y el alcance de la autoorganización de la Administración Local sobre la base de la legislación aplicable –la Ley de Bases y el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007– y con atención a las características de cada Entidad, para mostrar cómo las normas han sido ajustadas mediante un sinfín de formas diferentes hasta conseguir holguras que generan prácticas incoherentes con la norma.

La flexibilidad normativa es una cuestión que aparece también analizada en la obra por el Profesor Parejo Alfonso en su texto sobre los problemas actuales del Derecho administrativo, en el que alude a cómo está cambiando (y debe cambiar) nuestra ciencia jurídico-administrativa y cómo debemos de ir acercándonos a modos de entender la Administración tan positivos como el de Alemania, y nos ofrece un estudio de Derecho comparado sobre esta materia. Un estudio similar de Derecho comparado, aunque más específicamente ceñido al Gobierno local, es el de María Hernando Rydings, que analiza el caso británico y sus singularidades, muchas de ellas derivadas de la falta de Constitución escrita, para centrarse en el análisis de las pautas generales de las reformas laboristas, que han dado lugar a una auténtica reorganización territorial y al nacimiento de un nuevo Gobierno local que ya cuenta con mayores ámbitos competenciales y una relajación considerable de la antigua supeditación al Gobierno central.

Como conclusión, podemos reiterar, e incluso ampliar, las preguntas que plateábamos al comienzo de esta recensión: ¿Presenta contrahechuras nuestro actual sistema de Gobierno Local? ¿Debemos tomar el ejemplo de Inglaterra, de Alemania, o seguir nuestro propio camino? De un modo u otro, tal

vez sean éstas las cuestiones para las que los lectores interesados en el Libro Homenaje al Profesor Morell Ocaña busquen respuesta con la sana intención de mejorar nuestro hipertrofiado sistema administrativo.

Habrán de disculpar la omisión de referencias a otros ensayos –muchos y buenos– incluidos en la obra y a cuya lectura pretende incitar esta necesariamente breve reseña.

*Natalia García Villena*  
*Universidad de Málaga*

**ANDRÉS M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, Madrid, 2010, 263 páginas.**

Los libros de la llamada “parte especial” del Derecho Administrativo, los estudios sectoriales, si se prefiere, pueden perseguir dos objetivos, uno mediato y otro inmediato. El inmediato, y evidente, es permitir el conocimiento de las normas reguladoras de ámbitos específicos de la realidad. Se trata de normas que, eventualmente, solo se aplican a sujetos muy concretos y a situaciones muy singulares, por lo que el interés que estas obras despiertan es mucho para quienes se encuentran implicados en el sector de la realidad estudiado (los llamados “operadores” o “actores”) pero, quizás, más escaso para quienes nada tienen que ver con él. Sin embargo, los trabajos de investigación sobre la “parte especial” del Derecho Administrativo pueden perseguir un segundo objetivo, mediato, que trasciende el sector estudiado y, de hecho, la misma calificación de “parte especial”: la construcción o, más modestamente, pero no con menor relevancia, la precisión de los contornos de figuras e instituciones generales del Derecho Administrativo. En este caso no cabe hablar ya de estudios sobre normas reguladoras de un sector, sino de estudios sobre Derecho. Consecuentemente, concitan el interés de los juristas, por muy distantes y extraños que sean al sector estudiado, aunque, como contrapartida, quizá pierdan atractivo frente a otros sujetos, incluyendo a los “operadores” y los “actores” que intervienen en el sector estudiado.

Ambos objetivos son legítimos y cumplen la doble característica de ser compatibles y parcialmente independientes, dado que cabe un estudio sectorial sin referencias a las categorías generales del Derecho, aunque probablemente no a la inversa. Conseguir un equilibrio entre ambos es tan deseable como difícil. Exige del autor un gran ejercicio de pericia en el manejo del timón, a fin