

deben adecuarse los profesionales del Derecho. Animo por ello a su consulta y adquisición por la calidad y utilidad de la misma.

Antonio FANLO LORAS
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Rioja

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis
(Dir.): *Estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, Atelier, Barcelona, 2005, 255 págs.

El conflicto competencial Estado-Comunidades Autónomas sale una vez más al escenario. En esta ocasión acompaña a la gestación, nacimiento y vigencia de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la reforma del gobierno local (en adelante, «Ley de medidas para la modernización del gobierno local» o «LMGL»). Surgen dudas de inconstitucionalidad por parte de un sector doctrinal y algunas Comunidades Autónomas, que la han llevado ante el Tribunal Constitucional. El detallismo en la regulación de algunos aspectos se considera que excede el ámbito de lo básico, vedando el paso a las Comunidades Autónomas.

He querido empezar destacando este aspecto colateral de la Ley como muestra de una realidad que se generaliza a muchos otros ámbitos. Teniendo en consideración el marco de convivencia que nuestra Constitución nos ofreció en 1978, en ocasiones da la sensación que las luchas competenciales, muchas veces ajenas al sentido común, imponen un malgasto de energías, energías que debieran canalizarse en la solución de problemas más cotidianos de las personas.

* * *

Este volumen es el testimonio de un entrañable acontecimiento: los colaboradores del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, el profesor José Luis CARRO, no quisieron dejar de aprovechar la

oportunidad de organizar unas Jornadas de Derecho Local a finales de 2004 con motivo de la celebración del vigésimo quinto aniversario del acceso a la Cátedra de su maestro. Fruto de ese encuentro científico surge este libro, que aborda uno de los temas más destacados de nuestro Derecho Administrativo: el Derecho Local, y en concreto el régimen previsto por una Ley novedosa, ambiciosa y sorpresiva, la Ley de medidas para la modernización del gobierno local. Cuando decimos sorpresiva, queremos aludir al dato obvio de que unas fórmulas que se pensaron para muy contados municipios —las grandes ciudades— se generalizan ahora, de forma que resulta muy polémica. En ese contexto, los autores, con sus estudios, analizan desde un punto de vista crítico y de manera rigurosa y didáctica las novedades que aporta esta Ley al régimen local.

* * *

La Ley de medidas para la modernización del gobierno local se sitúa en el contexto del denominado «Pacto Local» o «Segunda Descentralización», que implica básicamente reconocer *efectivamente* el papel central que deben jugar las Administraciones locales en la solución de las cuestiones que afectan más directamente a los ciudadanos. Ello significa desplegar los medios necesarios para atender a las deficiencias que presentan los Entes locales para la gestión de los intereses públicos que les incumben. Es decir, la atribución competencial con las consiguientes transferencias financieras. Sin embargo, como bien señala el profesor CARRO en su capítulo preliminar, la LMGL finalmente *no ha abordado el aspecto competencial*, por lo que se hace necesaria, según el profesor CARRO, una nueva Ley de Bases de Régimen Local que prevea los principios informadores de la atribución competencial a los Entes locales.

El profesor de la Universidad de Compostela, en el capítulo preliminar, junto a la ausencia del aspecto competencial, hace referencia a los grandes temas que plantea esta nueva Ley. En primer lugar, pone de relieve el entorno en el que nace esta norma. Es decir, el Pacto Local de los noventa, con el que se pretendía la des-

centralización a favor de las Entidades locales, preferentemente los municipios, y otorgar una respuesta organizativa adecuada a la diversidad de Entes locales de nuestro país. También hace referencia a los hechos normativos que preceden a la Ley. En primer lugar, la Ley 11/1999, de 21 de abril, que actualizó los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, reforzando la figura del alcalde y la necesidad de Comisiones informativas en todos los municipios con más de 5.000 habitantes. Éstos serán avances del modelo organizativo que finalmente se plasma en la Ley 53/2003. En segundo lugar, otra norma que influye en la LMGL es la Carta Municipal de Barcelona, la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, que establece un modelo de gobierno municipal parejo al que luego sería recogido en la LMGL. A continuación resalta una crítica que se asume en otros de los trabajos que se reúnen en este libro: el detallismo de la regulación de la Ley, en opinión del autor, supera con creces el concepto de lo básico. En esta dirección, sobresale la minuciosidad de la regulación de los municipios de gran población, que permite su calificación a una amplia gama de municipios, más allá de lo que sería realmente un «municipio de gran población». Sin embargo, en esta regulación tan pormenorizada no parece que se haya dado una respuesta acertada a la diversidad municipal que presenta nuestro sistema, uno de los motivos que inspiran la reforma. Así, el profesor CARRO subraya que *«ni en su detallismo normativo la LMGL incluyó un mínimo, y necesario, principio de diversidad organizativa en los municipios de gran población, a pesar de la muy distinta envergadura que éstos han acabado teniendo, justamente en virtud de la gran flexibilidad de los criterios contenidos en la propia Ley. Es de esperar que esta tendencia sea corregida en la futura Ley Básica mediante la apertura de espacios de regulación más amplios a la legislación autonómica y a la propia potestad de autoorganización de las Entidades Locales»* (pág. 20).

En cualquier caso, la gran novedad es, sin duda, la introducción de un nuevo Título X a la LBRL, referido a los municipios de gran población. Se distinguen de los municipios de régimen común por una configuración orgánica diferente. Se

trata en realidad «de un régimen común alternativo aplicable a un número considerable de municipios», parafraseando al profesor CARRO (pág. 22), más que de un régimen específico de las grandes ciudades. En capítulos posteriores, como se destacará más abajo, tres de los colaboradores del profesor de la Universidad de Santiago profundizarán en este nuevo régimen municipal.

Tras el estudio preliminar, en los siguientes capítulos se examinan aspectos concretos de la LMGL. Abre el primer capítulo la profesora M.^a Teresa CARBALLERA. Analiza los orígenes de la Ley. Destaca la tramitación parlamentaria, aspecto de gran interés para conocer el sentido de sus preceptos. Hará referencia a las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Catalán y Mixto, que giraban en torno a la exhaustividad de la Ley, dejando un pequeño margen al poder normativo autonómico. Igualmente, recalca la crítica en torno al uniformismo que consagra esta Ley, que si bien crea dos regímenes locales distintos (el común y el de los municipios de gran población), son homogéneos en su aplicación.

Estudiadas las raíces de la Ley, la profesora María Antonia ARIAS MARTÍNEZ se ocupa en el capítulo II de las modificaciones en la regulación de los municipios de régimen común. Cambios que, de acuerdo con la autora, no son, por lo general, cualitativos. Por ejemplo, el reforzamiento de los quóruns en determinadas decisiones como la creación y supresión de municipios o la alteración de los términos municipales; el cambio de denominación de la Comisión de Gobierno por Junta de Gobierno; desde un punto de vista orgánico, la previsión de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, o la posibilidad de formar mancomunidades de municipios pertenecientes a diferentes Comunidades Autónomas. Alguna de las novedades tiene un interés destacado. Por ejemplo, la nueva competencia provincial en materia de «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la *planificación del territorio provincial*, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito». Esta nueva variante puede convertirse en un buen instrumento para establecer un nexo que dé coheren-

cia a los urbanismos municipales, tradicionalmente incomunicados, contribuyendo, de esta manera, a lograr el objetivo de una utilización racional de los recursos naturales y, por consiguiente, de una ordenación coherente del territorio autonómico.

En el tercer capítulo, realizado por la profesora CARBALLEIRA, se analizan las innovaciones en materia de participación ciudadana y grupos políticos municipales. De destacado interés es sin duda la participación de los ciudadanos en la vida local. Se introduce un nuevo precepto, el artículo 70 bis, que incluye las siguientes novedades en esta materia: la obligación de dictar reglamentos en los que se observe la forma de hacer efectiva la participación ciudadana; la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación de forma interactiva para facilitar la participación y comunicación de los vecinos; la introducción de la iniciativa popular; y la creación de órganos de gestión desconcentrada en barrios o distritos donde se dé cabida a la participación ciudadana. Es elogiable el repaso que hace la autora de los instrumentos del Consejo de Europa en materia de participación, «fuente de inspiración de la reforma», tal y como se reconoce en la Exposición de Motivos de la Ley. Se trata, sin duda, de herramientas de enorme importancia para la implantación real de este valioso mecanismo de refuerzo de la democracia representativa. No obstante, aunque desde el nivel internacional del Consejo de Europa hay un amplio reconocimiento de la participación ciudadana y nuestra propia Constitución anima a una amplia participación ciudadana directa y orgánica, en realidad es una idea que no ha arraigado, quizá por falta de educación al respecto, quizá por falta de confianza de los gobiernos en esta institución*.

A continuación, en el capítulo IV, la profesora Alba NOGUEIRA glosa el tema de

la gestión de los servicios públicos locales tal y como se prevé en la nueva Ley. En concreto, desgrana la nueva clasificación de las diversas formas de gestión. La autora subraya la controversia surgida en torno a la prolijidad con la que se regulan las entidades públicas empresariales y los organismos autónomos locales. Observa desproporcionada la regulación básica al contemplar aspectos muy concretos del funcionamiento de las formas de personificación pública, lo que afecta a la potestad de autoorganización y a la competencia autonómica.

Los siguientes tres capítulos, V, VI y VII, se dedican a la novedad más destacada de la Ley: el régimen de las grandes ciudades. Los dos primeros, a cargo de los profesores Antonio Javier FERREIRA y Luis MIGUEZ, se refieren a la organización. El tercero, a cargo del profesor Antonio LÓPEZ, analiza la gestión económica y la revisión de los actos tributarios. Este nuevo régimen municipal ha recibido una reacción frontal contraria por parte de la doctrina, tal y como ya se plantea en el capítulo preliminar. Y es que significa generalizar y uniformar un nuevo régimen a municipios de gran población y aquellos medianos que tienen circunstancias peculiares como, por ejemplo, la capitalidad. Encajan en este nuevo régimen municipios que entre sí tienen poco que ver. Se ignora, por consiguiente, el espíritu de la reforma de atender a las necesidades de los Entes locales en función de su diversidad. Aparte de los problemas competenciales, destacados por el profesor Antonio Javier FERREIRA, el profesor MIGUEZ alude a una cuestión que debe ser resaltada: la deficiente calidad de la Ley en temas de técnica legislativa, un problema cada vez más generalizado.

Uno de los temas más discutidos del Derecho Local español de los últimos tiempos es la potestad sancionadora municipal. El profesor CARRO, en el capítulo VIII, examina la progresiva matización del principio de legalidad en materia de potestad sancionadora. Cita una línea doctrinal destacada que ha jugado su papel en esta flexibilización. Refleja la significativa progresión acontecida sobre todo en sede jurisprudencial, refiriéndose a la doctrina del Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y los Tribunales Superiores de

* Un análisis didáctico de las diferentes vías para participar en la vida administrativa, en el trabajo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», en el *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasté*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 437-452.

Justicia. El repaso de la materia culmina con la previsión actual en la LBRL tras la reforma, en la que se responde a las exigencias en torno al principio de legalidad, y se utiliza como criterio la gravedad de la infracción, fijando límites máximos de las cuantías de las multas por infracción de las ordenanzas locales. Se trata así de crear una habilitación suficiente para las mismas. Al estudio del profesor CARRO sobre potestad sancionadora hay que añadir el realizado en el siguiente capítulo por la profesora María Antonia ARIAS MARTÍNEZ, que estudia las tipificaciones de las infracciones y sanciones por las Entidades locales. La misma autora se ocupará en el capítulo X de la policía local.

El libro se cierra con dos trabajos del profesor Marcos ALMEIDA CERREDA. El primero (capítulo XI), sobre las organizaciones para la cooperación entre las Administraciones públicas en materia local; y el segundo, sobre las modificaciones introducidas en materia de función pública. En relación con el primero de los trabajos, el autor señala con notable acierto que el esquema previsto para la cooperación entre las Administraciones (estatal, autonómica y local) en materia local complica el sistema. En efecto, contempla nuevos órganos, desaprovechando los existentes. Como dice el autor, el problema no es la falta de foros de discusión, sino el carácter fragmentario de cada uno de ellos: no hay un órgano central en el que estén representados todos los actores de la vida local que en realidad haga efectiva la pretendida cooperación. Los órganos que se crean son los siguientes:

- Órganos que posibilitan la cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración local.
- Órganos de cooperación entre las Administraciones autonómicas y las locales.
- Órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones autonómicas en materia de régimen local.
- Órganos de cooperación entre la Administración General del Estado, Administraciones autonómicas y determinados Entes locales (grandes ciudades): la Conferencia de Ciudades.

Se trata, en mi opinión, de un aparato administrativo desmedido, con unas ambiciones que difícilmente pueden proyectarse más allá de la letra de la Ley.

Finalmente, se incluye un anexo con el texto de la Ley, lo cual hace más atractiva la lectura de los trabajos al permitir una consulta inmediata de los preceptos que se analizan.

En conclusión, nos encontramos ante un libro muy necesario cuya lectura aporta una visión nítida del régimen un tanto deficitario que establece la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local. Se trata de cuestión muy importante por afectar a tantos ciudadanos. Da la impresión de que la nueva Ley es bastante imprecisa, improvisando sobre aspectos decisivos. No fue fruto de un debate serio y ¡así nos va! en la organización del Estado. Es de destacar por eso la utilidad del libro, cuyas consideraciones son una buena aportación al debate local.

Omar BOUAZZA ARIÑO
Universidad Complutense de Madrid

GROTJE, Ewald: *Zwischen Geschichte und Recht. Deutsche Verfassungsgeschichtsschreibung 1900-1970*. Oldenbourg Verlag, München, 2005, 486 págs.

Libros como éste no son frecuentes en el panorama español. Se trata de un estudio sobre los autores que se han ocupado de explicar la historia constitucional y administrativa, la peripecia vital de cada uno de ellos y la obra que han dejado, todo ello enmarcado en el contexto de las polémicas metodológicas en que se vieron envueltos, con los juristas o con los historiadores principalmente. Por lo demás, la obra de Ewald GROTJE es un «trabajo de habilitación» que, como se sabe, es la llave que permite acceder en Alemania a la cátedra universitaria. Mejor dicho, que «permítia», porque la absurda reforma legislativa llevada a cabo por el gobierno del canciller Schröder ha suprimido en buena medida esta exigencia. La ley ha sido puesta en cuestión —no exactamente por este motivo— por el Tribunal Constitucio-