

Instituciones autonómicas y locales

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Instituciones autonómicas y locales (tomo XI)*, en MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1ª ed. en esta editorial, 4ª ed. contando con las anteriores en Iustel), Madrid, 2015, 366 pp.

1. Santiago Muñoz Machado es actualmente el jurista español de referencia dentro del derecho público. Esta afirmación puede parecer rotunda pero, simplemente, es descriptiva. No hay en ella un juicio de valor sino una constatación. Muñoz Machado nos tiene acostumbrados a la publicación de constantes trabajos, que nunca dejan indiferente a nadie y siempre plantean nuevos retos y solucionan problemas. El comienzo del otoño de 2015 ha visto cómo el Boletín Oficial del Estado publicaba los primeros catorce tomos de su Tratado de Derecho Administrativo y De-

recho Público General faltando solo dos, según confiesa el propio autor en su prólogo al primer tomo (*Historia de las instituciones administrativas*) para completar la obra que, como es sabido, comenzó a aparecer en editorial Iustel hace ahora casi quince años y contaba con cinco volúmenes. Es una nueva editorial, nuevo formato (más asequible por el menor tamaño de los volúmenes) y calidad contrastada. Se trata, además, de una puesta al día, actualización, con la mejor jurisprudencia y doctrina producida desde la anterior edición de los primitivos volúmenes. Es, por tanto, un nuevo regalo del profesor Muñoz Machado a todos sus lectores, que son muchos y en cuantía creciente.

El propósito de estas líneas es dar noticia de la aparición de esta importantísima obra en su nuevo formato para lo cual recensiono el tomo XI del Tratado dedicado a las *Instituciones autonómicas y locales*. Creo que el Anuario Aragonés del Gobierno Local es lugar idóneo para transmitir a cuantos los consulten –y aún lo ignoren– la aparición de esta colección y, desde lue-

go, para recomendar su lectura y consulta constante.

2. El tomo XI, como acabo de indicar, trata conjuntamente de las instituciones autonómicas y locales. Aquí, lógicamente, solo querría hacer referencia al tratamiento, profundo, largo, pormenorizado, que se realiza desde la p. 89 del volumen hasta su conclusión siendo «la Administración local», el título que el autor usa para esta parte. Hay en estas páginas un tratamiento histórico resumido y clarividente de la evolución del régimen local español y, sobre todo, un detenido examen de lo que significa la cláusula constitucional de la «autonomía local». En este particular y con ayuda de la mejor doctrina el autor se refiere a la creación de la doctrina de la «garantía institucional» por Carl Schmitt en la Alemania de Weimar (la década de los veinte años del siglo XX) y luego llega hasta nuestros días estudiando la funcionalidad de la misma en la República Federal. También en esta parte aparece el tratamiento, con las mejores referencias doctrinales, a la historia y realidad actual de conceptos propios del derecho francés como el *pouvoir municipal* o del derecho inglés, el *local government*. La conclusión de Muñoz Machado es la escasa utilidad de las referencias históricas en España para entender lo que la autonomía local es en nuestro derecho y la necesidad de atender, exclusivamente, a lo que pueda deducirse de la Constitución española de 1978. En ese sentido Muñoz Machado apuesta por una mucho mayor «interiorización» del régimen local en el ámbito de las Comunidades Autónomas, distinguiendo todo lo relativo a la parte organizativa del régimen local (donde las Comunidades Autónomas deberían tener un protagonismo casi exclusivo) de la parte competencial, donde el papel fundamental debería ser jugado por el legislador sectorial competente, sea cual sea este, el Estado o las Comunidades

Autónomas, pero con papel creciente –en función de la evolución competencial– jugado por estas. De forma complementaria a todo ello apunta que la aportación de la legislación básica del Estado debería ser menor de lo que aparece en alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en buena parte de la doctrina. Como aplicación práctica –problema actual– de lo que indica se refiere a la posibilidad –que acepta con el actual texto constitucional– de la supresión de diputaciones provinciales concretas, supresión como entes locales, y de su sustitución por entidades creadas por las Comunidades Autónomas, como las veguerías catalanas.

Me he referido sucintamente a este supuesto como una muestra de lo que el lector podrá encontrar en el volumen que aquí se comenta y que responde plenamente a lo que en el inicio de estas breves páginas aducía como características del conjunto de la obra de Muñoz Machado: rigor indiscutible, capacidad creadora, tratamiento de los problemas candentes para la sociedad española... y siempre aportación de posibles soluciones para las situaciones tan difíciles que ha tenido y tiene por delante nuestro país, bastando ahora con una referencia bien actual a las dificultades políticas que, presumiblemente, presenta la legislatura que inicia sus pasos en el mes de enero de 2016 en el que también se redactan estas líneas.

3. Es claro, por tanto, que la obra (el conjunto de la misma y no sólo el volumen que se comenta) es un hito (lo fue desde su aparición en la editorial Iustel) en el desarrollo de nuestro derecho público y que hay un acierto evidente en la decisión de proceder a la reedición del Tratado por editorial de tanta significación y con una presentación más adecuada a los gustos del momento que se basan en un lector con más ganas de comodidad y menor

dedicación al esfuerzo que el que exigía la consulta de los anteriores cinco tomos.

4. Finalmente quiero extraer del prólogo del autor al conjunto de la obra unas líneas que me parecen la mejor síntesis posible del propósito que siguió Muñoz Machado en su trabajo y que continúa siendo signo distintivo de la reedición. Indica, así, que cuando comenzó la elaboración de la obra las características, casi como dogmas esenciales, del derecho público eran «la centralización, la ley general y única, la estatalización, la iniciativa pública económica y la tajante separación ente el Estado y la Sociedad». Y todo ese conjunto institucional «ha sido progresivamente desplazado por otros principios e instrumentos: descentralización, fragmentación de la ley y del ordenamiento jurídico, europeización y globalización, mercado libre y regulación económica, aparición de una nueva gama de derechos de los ciudadanos y un cambio radical en las relaciones entre el Estado y la sociedad» (p. 16). En el marco de esas transformaciones evidentes de nuestro derecho público se sitúa el tomo comentado y dentro de él el estudio específico de la Administración Local pero también, claro está, la totalidad de la obra de Muñoz Machado, ya plenamente incorporada a la historia de nuestro derecho y de la que todos los interesados en el mismo podemos sentirnos estudiosos, deudores y, desde luego, profundamente agradecidos.

Antonio Embid Irujo

Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales

ZAFRA VÍCTOR, Manuel: *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*, Iustel, Madrid, 2015, 505 pp.

1. El libro de Manuel Zafra Víctor debe llevarnos a reparar lo primero de todo en su título, porque con el mismo ya se están transmitiendo muchas cosas sobre su contenido. Observemos la descomposición en dos partes:

- a) «Respaldo político para buenas ideas». O sea, que las buenas ideas necesitan respaldo político. Y, consiguientemente, que un respaldo político sin buenas ideas (o sea, respaldo político a malas ideas) no sirve para nada, aunque inicialmente parezca que sí. Porque de esa forma se respalda la inconsistencia, el vacío.
- b) «Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales». Esta frase es el subtítulo del libro. Constituye un enmarque o explicación de su contenido desde el punto de vista funcional (gobiernos locales), pero también temporal.

Porque, efectivamente, el libro es, aunque no solamente eso, una suerte de crónica de los avatares recorridos por su autor como titular de dos Direcciones Generales. Una en el Gobierno del Estado (el mandato se inicia en 2004) y otra en el del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (el mandato se inicia en 2008).

2. Con lo que nos encontraríamos ante un libro de «memorias» sustancialmente «institucional». Ese calificativo sería apropiado porque hay muy poco de comunica-

ción de acontecimientos personales en el libro. En este punto hay que concordar en que no es frecuente entre nosotros la existencia de libros en los que se narran hechos o sucedidos que genéricamente podemos llamar «institucionales», o sea que versan sobre acontecimientos que se desarrollan en la vida de las instituciones y que dan lugar a determinadas transformaciones de estas, o a intentos de que ello suceda.

Libros de memorias de personas que se han dedicado a la política hay muchos, pero, normalmente, en su contenido hay poca referencia a las cuestiones que llamo aquí institucionales.

En la mayor parte de los casos en los libros de memorias sus autores tratan de reescribir su biografía personal, mixtificándola, aportando determinadas justificaciones sobre su actitud (respondiendo, por ejemplo, a críticas que se les hicieron en su momento en relación a medidas que adoptaron) o, incluso y de ello hay mucho, intentan saldar algunas cuentas pendientes con sus tradicionales enemigos políticos.

No es ese el caso de este libro. Son, como decía, memorias «institucionales», en las que se reflexiona, y muy profundamente, sobre los problemas que se trataban de solucionar sobre los gobiernos locales tanto en el ámbito del Estado como en el de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y también sobre las dificultades que se encontró para ello.

En el presente caso se trata de unas memorias «institucionales» que tienen como objeto genérico el «régimen local», por decirlo con la tradicional expresión española. O el «Gobierno Local» como comenzamos a llamar al régimen local hace ahora un poco más de diez años (la Ley de 2003 la, genéricamente, llamada de las «grandes ciudades», aunque había mucho más en su contenido) y así lo hace el autor.

O la Administración local, como con evidente simplicidad expresa la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013.

Los gobiernos locales, entonces, como objeto de reflexión porque sin quitar ningún mérito a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, que tiene muchos, el tiempo ha ido poco a poco haciendo ver algunos inconvenientes que en muchas ocasiones se relacionan no con vicios originales de ella, sino con el mismo desarrollo de las propias instituciones locales o de las autonómicas, con las que tantos puntos de contacto, necesarios, tiene, o con el mismo devenir general de los asuntos públicos, en un marco general tan cambiante en tan pocos años.

De ahí la necesidad de reflexión (y acción) sobre la reforma de ese régimen local, debiendo reconocer que ha habido momentos sustantivos, importantes, en ese proceso de reforma: 2003 (año en el que confluían algunos resultados del llamado «Pacto local») y el reciente 2013 (referencia a la LRSAL), en el que la reforma ha tenido, sobre todo, fundamentos en la crisis económica y se ha expresado con una apreciable falta de conocimiento, y de respeto, al mundo local, lo que ha devenido en el fracaso de la Ley de la que en este momento parece que solo perviven realmente (no en la ficción de la vigencia formal) determinadas decisiones de régimen económico-financiero.

Y en ese sentido surge en este libro el planteamiento «institucional», porque el autor plantea su relato cuando se intentó realizar una profunda reforma de este régimen a partir de 2004 ocupando dentro del Gobierno del Estado la Dirección General que se encarga del proceso. Es en esas páginas donde aparecen las consideraciones institucionales, jurídicas, cuando el autor narra sus tropiezos —y afanes de superarlos— con determinadas inseguri-

ridades conceptuales, con alguna doctrina del Tribunal Constitucional. Manuel Zafra cuenta como acude, entonces, a la doctrina especializada; reproduce sus opiniones que le ayudan o dan pistas para la realización de sus «buenas ideas». En ocasiones es él mismo quien llama a esa doctrina a que le auxilie en su labor.

Por eso decía que son infrecuentes estos libros. Otros libros de memorias soslayan lo que en el libro de Zafra es signo distintivo. Porque aquí se mueve con la seguridad –difícilmente adquirible, apunto del que conoce los problemas jurídicos e institucionales que otros políticos también memorialistas desconocen o que, simplemente, no tratan. Planteamientos institucionales que para el autor del libro –y para quien escribe– son muy importantes, en cuanto han pesado y pesan en el desarrollo de las cosas mucho más que determinadas voluntades políticas u obstáculos políticos. Todo ello sin desconocer, claro está, que la voluntad política es indispensable para la realización de una determinada idea.

Pero ese es el respaldo político a las «buenas ideas». Y cuando ese falla, es cuando los afanes reformadores caen o deben abandonarse. De eso hay también testimonio, triste, en el libro.

3. Volviendo al título y al contenido del libro, la actividad de Zafra como director general en la Administración estatal dará lugar a un anteproyecto de Ley que podría haber representado una profunda reforma de la LBRL abordando y, quizá, solucionando determinadas cuestiones presentes que perturbaban y perturban la vida local: por ejemplo la determinación y defensa de las competencias municipales y el reparto competencial sobre la cuestión entre Estado y Comunidades Autónomas (apunto que tema fundamental, como la cuestión de la financiación local es materia de otra

legislación en la que lo fundamental es el papel del Estado por determinación constitucional).

Es interesantísima la narración que realiza en el libro Manuel Zafra y en la que se van mezclando cuestiones políticas, de desarrollo de pactos de amplio espectro (que se alcanzarán al menos en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias) con opiniones doctrinales que él recaba o que se producen sobre los temas de discusión.

En particular merece la pena recordar que la época en la que se centra la actuación de Manuel Zafra y su reflejo en este libro es también la época de la elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado finalmente en 2006 y con muy fuerte influencia en otros Estatutos de Autonomía de los que se ha venido en llamar «de segunda generación», como también y junto al catalán el andaluz o el aragonés de 2007, e igualmente de la aparición de dos Sentencias importantes del TC. Una, de 2006, en la que la LBRL pierde papel como componente de una función constitucional que el Tribunal Constitucional en esta ocasión parece poner en duda. Y la importante Sentencia 247/2007 (aparecida tras el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno de Aragón contra un precepto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), de la que puede deducirse un importante papel de los Estatutos de Autonomía en la determinación, en la concreción de las competencias autonómicas sobre el régimen local (y en otras materias). Ya sabemos que lo que podía deducirse de esta Sentencia será interrumpido por la STC 31/2010 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad formulado contra el Estatuto de Cataluña y en la que, entre otras, cosas se olvida el contenido de la Sentencia 247/2007 con lo que la legislación básica del Estado (promulgada como básica o materialmente bá-

sica) vuelve a sobreponerse, como siempre, sobre los Estatutos de Autonomía, a los que se sigue contemplando por el TC casi exclusivamente como normas autonómicas y, por tanto, sin capacidad –en el tema que nos ocupa– de llevar a cabo una fuerte «interiorización del régimen local» como era el deseo de algunos, y todo ello pese al hecho evidente de que se aprueban por Ley Orgánica.

Esas iniciativas que conduce Manuel Zafra desde su Dirección General acaban bruscamente. No se ha alcanzado plenamente el pacto político pero lo más importante es que el Gobierno de la Nación del momento pierde interés por esta iniciativa de reforma local y es sustituida por otras preocupaciones ya en el final de la legislatura en la que tras el cambio de responsable del Ministerio, ya no se cuenta con la colaboración del autor.

En el libro Manuel contempla todo esto con desesperanza política y con crisis personal derivada de un fuerte accidente y de su difícil recuperación, por fortuna conseguida finalmente.

4. La experiencia como Director General en Andalucía, iniciada tras un breve paréntesis en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y la temporalmente limitada vuelta a la Universidad de Granada, dará lugar, finalmente, a una Ley de administración local autonómica, con contenidos novedosos, de 2010. Una rara avis la de esta Ley en el panorama comparado autonómico (y en otro ámbito, en una ley de participación local en los tributos de la Comunidad Autónoma).

De esta época me llama fuertemente la atención la actividad del autor, que con un sentido evidente de Estado, intenta llevar paralelamente los esfuerzos de redacción de la Ley autonómica con el impulso y seguimiento de lo que él entiende que debe ser una colaboración leal con la

configuración que tengan las bases del régimen local, tarea que, evidentemente, corresponde realizar al Estado. No consigue, según cuenta, más que buenas palabras de parte de los representantes de la Administración central, no asistiendo estos a las reuniones que se convocan desde el partido socialista a iniciativa de Manuel. La conclusión es clara: la Ley de Andalucía debe elaborarse y aprobarse en soledad, sin el referente que hubiera representado la elaboración y aprobación paralela de una nueva legislación básica del Estado sobre el régimen local.

5. En algunos momentos de mis palabras me he referido a la LRSAL de 2013 calificando como de fracaso el contenido de su acción reformadora. También en el libro está presente esta Ley, si bien aquí Manuel Zafra la contempla más como el experto en Régimen local que observa su nacimiento con asombro y luego plantea, con rigor, su crítica ante un texto que, me da la impresión, dentro de poco ya no tendrá ningún tipo de defensor expreso o implícito. Hasta sus propios padres –que nunca han querido aparecer públicamente en la palestra como tales– abominarán públicamente de ella. Tarea que creo que observaremos en la siguiente legislatura.

6. Hay una última parte del libro que para mí tiene un valor especial, y es la dedicada a la función directiva. Lo que en el libro se llama «epílogo sobre la función directiva», una parte llena de buenas ideas sobre un sector imprescindible para la conducción de la Administración y que se sitúa a caballo en ese difícil y cambiante escenario que se mueve entre el ámbito de la determinación política y la estructura funcional. Hay aquí excelente razonamiento, aportación de doctrina de teóricos muy notables y, en el fondo, una profunda identificación del autor con esta función directiva, que conoció una valiosa aproximación jurídica

con el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, pero que todavía no conoce su regulación completa y, sobre todo, consideración pública definitiva. Estas páginas, lo aseguro, son imprescindibles en esa línea de trabajo que también queda emplazada para el futuro.

7. Concluyo ya. En realidad y resumiendo nos encontramos ante el libro de un profesor universitario que por esos azares inexplicables de la vida, es llevado durante un tiempo a realizar funciones públicas a las que le aporta esa pátina indiscutible, que forma parte de lo que entendemos por ser universitario y que impregna sin duda su actuación: Consagración al trabajo de forma sincera y exclusiva; reflexión constante; crítica inmisericorde, pero respetuosa, a aquello que la reflexión concluye en ver como equivocado; valentía también para alcanzar, proclamar y defender lo que se entiende como «buenas ideas». Es fácilmente comprensible, por tanto, que tenga una fuerte simpatía por el libro y, por supuesto, por el autor. Y que concluya recomendando sin ningún tipo de prevención o reserva su lectura, máxime por todos aquellos aficionados a las cuestiones locales. Y deseando que el autor siga en el futuro, ya sólo como profesor, pensando, reflexionando, y transmitiendo las conclusiones de su pensamiento en relación a los fuertes problemas que vive nuestro régimen local y, con él, el conjunto del país.

Antonio Embid Irujo