

parcela jurídica de tan considerable trascendencia práctica como es el urbanismo.

Resume el autor el propósito de su trabajo a facilitar el cometido de quienes —profesionales, funcionarios, etc.—, precisen acceder al conocimiento de los criterios doctrinales del Alto Tribunal en relación con una parcela de ordenamiento jurídico tan compleja como necesitada, en numerosos aspectos, de adecuada interpretación. Limitación que creemos excesivamente modesta de una labor, dado que en trabajos como el presente el quehacer de los autores no se aprecia con facilidad, pero es verdaderamente meritorio al tener que utilizar técnicas muy laboriosas y manuales para la selección y ordenación de un considerable número de sentencias. GARCÍA CIL lo realiza acertadamente en la doble vertiente de su trabajo. Por una parte, en la labor de concordancias a cada uno de los artículos del vigente Texto, refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, en la que manifiesta un profundo y ágil conocimiento del Derecho positivo vigente en esta materia. Por otro lado, y lo subrayamos con especial interés, en la presentación jurisprudencial que acompaña a ese texto.

En efecto, agrupadas en torno a los artículos del precitado texto a los que se refieren, ofrece la doctrina de interés contenida en 1.264 sentencias del Tribunal Supremo, dictadas desde el año 1958 a 1980 en esta importante materia, comprendiendo, por consiguiente, los pronunciamientos habidos sobre la doble normativa habida sobre la misma.

Una precisa y cuidada selección del texto jurisprudencial facilita y hace atrayente la consulta a la vez que su disposición cronológica permite contrastar la permanencia o evolución de los pronunciamientos del Alto Tribunal; junto a los textos transcritos se consignan las referencias cronológicas de otras sentencias coincidentes en el mismo sentido, lo que elimina una fatigosa lectura a

la vez que enriquece el interés documental de los consultantes, también se consigna para facilitar una posible ampliación en la consulta, la referencia del texto en el correspondiente Repertorio de Jurisprudencia de la misma prestigiosa editorial. Un índice alfabético por voces acompaña al repertorio facilitando considerablemente su manejo.

En resumen, una obra de suma utilidad para sus destinatarios y que revela unas cualidades y aptitudes investigadoras de su autor dignas de general reconocimiento.

Manuel TRENZANO RUIZ  
Doctor en Derecho

MELLERAY, Guy: *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Ed. Sirey, Paris, 1981, 400 pp.

La presente obra, que inicia una nueva colección dedicada a la Administración local en Francia, tiene como objeto de estudio las relaciones Estado-Municipios, que, encuadradas dentro de lo que tradicionalmente se conoce como relaciones de tutela, dan cobijo a una múltiple realidad de procedimientos diversos, siendo nota común a todos ellos la situación de dependencia en que se hallan las Corporaciones Locales en relación a la Administración central, consecuencia de su consideración histórica como «menores».

Se escribe al tiempo que, últimos meses del mandato del después derrotado GISCARD D'ESTAING, se estaban realizando profundos cambios legislativos en el régimen local francés (1). ¿Por qué un

(1) La Reforma del Régimen Local francés se inicia durante el mandato de GISCARD D'ESTAING con la elaboración preparatoria de una serie de Informes (*Rapports, Peyrelitte, Guichard, Aubert, Guillon*, Encuesta a los Alcaldes de Francia...) que desemboca en la preparación de tres bloques legislativos. En 1979 se aprueba la creación de una Dotación Global de Funcionamiento, transferencia corriente del Estado, no afectada, y tendente a evitar los males de las subvenciones específicas. En 1980 se aprueba el segundo blo-

## BIBLIOGRAFIA

estudio sobre la tutela en un momento en que se intenta reformarla profundamente o incluso suprimirla? Precisamente por el deseo, dice el autor, de contribuir a que esta reforma se haga con conocimiento exacto de su significado.

El *Sumario* de la obra es el siguiente: *El poder de tutela*. Existencia, significación. Límite de la descentralización. El poder de tutela precisa el contenido de la descentralización. Justificación del poder de tutela. Finalidades permanentes: protección del interés general, protección del propio municipio, protección de terceros. Finalidades actuales: reordenación de las estructuras municipa-

les, orientación selectiva de equipamientos, vigilancia económica. Esencia: el poder de tutela es un poder de control. El poder de tutela es un poder específico.

*La Decisión de tutela*. La elaboración de la decisión de tutela. Detentadores de la competencia de tutela. El ejercicio de la competencia. La ejecución. Entrada en vigor, el control de la decisión de tutela.

*Procedimientos de tutela*. Procedimientos de tutela directa sobre los actos administrativos. Los procedimientos de veto. La sustitución. La tutela presupuestaria. La tutela sobre las personas. Procedimientos de tutela indirecta: la orientación, la colaboración, la contractualización.

El estudio emprendido superando el mero derecho positivo y el solo análisis de la jurisprudencia contenciosa y teniendo bien en cuenta las relaciones reales Estado-Municipios (dejando, pues, otras corporaciones locales—Departamentos—y los establecimientos públicos intermunicipales) persigue «poner de manifiesto por qué y cómo la práctica francesa de la descentralización ha tenido por corolario lógico, a pesar de una contradicción aparente, convertir en necesaria la existencia del poder de tutela, que ha llegado a presentarse como la "traducción jurídica de la descentralización"».

La dialéctica centralización (realidad de la tentacular y asfixiante presencia de la Administración central) descentralización (tendencia y reivindicación de los representantes locales) preside la evolución, desde hace decenios, de la Administración local francesa.

La tutela es un poder con raíces en la realidad política y social cuya existencia depende de la tradición centralizadora francesa y ampara una clara voluntad política: el deseo de controlar la actividad de las Corporaciones locales. ¿Por qué? El poder de tutela se justificaría por las consecuencias negativas

---

que, con la Ley número 80-10, de 10 de enero de 1980, sobre ordenación de la fiscalidad directa local cuya novedad más importante es la posibilidad que han tenido los municipios franceses, para el ejercicio de 1981, de poder votar el producto fiscal necesario para equilibrar el presupuesto fijando, y esta es la novedad, los tipos impositivos de los cuatro impuestos directos locales, según criterios de política fiscal, económica y social, presionando más sobre unos u otros contribuyentes o actividades.

El tercer gran bloque lo constituía el «Proyecto de ley para el desarrollo de las responsabilidades de las Corporaciones locales». Junto a diversas medidas tendentes a aligerar la tutela administrativa, financiera y sobre personal; a favorecer la creación de agrupaciones intermunicipales; distribuir claramente las competencias Estado-Municipios; crear una Dotación Global de Equipamiento; mejorar el estatuto del personal y de los representantes locales y favorecer la participación ciudadana, se intentaba, fortaleciendo el Estado, reformar la Administración periférica del Estado aumentando las responsabilidades locales. Este proyecto, duramente criticado desde amplios sectores, aprobado por el Senado y ya en estudio en las Comisiones correspondientes de la Asamblea Nacional, fue abandonado tras la victoria electoral que ha llevado a la presidencia de la República al socialista MITTERRAND, habiéndose presentado y aprobado por la Asamblea Nacional un «Proyecto de ley sobre los derechos y libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones» donde, junto a medidas urgentes de aligeramiento de la tutela, son novedades importantes, el reconocimiento de las Regiones como corporaciones locales (antes sólo establecimientos públicos) y la desaparición —al menos nominal— del Prefecto como tal (se crean los Comisarios de la República), dejando para leyes posteriores el desarrollo de importantes cuestiones. Parece, sin embargo, que el Senado, introducirá importantes modificaciones a tal proyecto.

que una descentralización pura comportaría para los intereses del Estado y para los ciudadanos, así como de la consideración de las realidades de la descentralización francesa.

La necesidad del poder de tutela se hace más imperiosa si se considera la realidad de esta descentralización. Contrariamente a lo que ha podido sostenerse, «no existen asuntos locales propios sobre los que los municipios detentarían, como escribía HAUBOUX "derechos tan sagrados como los de los individuos", sino, por el contrario, "los asuntos locales no tienen otra fuente creadora que un autodespojamiento del Estado (que) jurídicamente es relativo, temporal y siempre revocable", y en palabras de KELSEY "afirmar que las Corporaciones locales tienen un derecho propio frente al Estado, es erigir en exigencia el derecho natural un postulado político"» (p. 29).

La distribución de competencias Estado-Municipios variará según la política del Estado. Consecuencia lógica será que el Estado, representante del interés general estará legitimado para comprobar el ejercicio que las Corporaciones locales hacen de las competencias asignadas.

Pero paradójicamente, según el autor, la voluntad de atribuir una competencia de principio a las Corporaciones locales (El Consejo Municipal regula mediante sus acuerdos los asuntos municipales) conduce (dada la ausencia de una enumeración concreta de cuáles sean esos asuntos municipales y falta contenido objetivo en dicho concepto) a que el contenido concreto de éstos no pueda ser determinado sino caso por caso por la intervención de la autoridad de tutela. Sin embargo, el ejemplo del Derecho Comparado (casos de Alemania, Inglaterra e Italia) y las propuestas del informe GURCHARD muestran que donde la distribución de competencias es clara, disminuye o se suprime la tutela.

¿Qué justificación política tiene la existencia del poder de tutela? Los fines clásicos: protección del interés ge-

neral (político: impedir que los municipios intervengan en política; financiero: control de las cada vez más importantes haciendas locales) protección del propio municipio; protección de terceros. Como fines actuales: reordenación de estructuras (política de fusión y agrupación de municipios) orientación selectiva de equipamientos; vigilancia económica.

¿Cuál sería la nota caracterizadora del poder de tutela? La noción de control, entendido como proceso de verificación de una realidad por referencia a un modelo o medida. Si la tutela es fundamentalmente una operación de constatación de una regularidad (legalidad) no ha de haber tutela sin texto (legal) ni más allá de los textos, como ha precisado la jurisprudencia contentiosa. Pero no ha de rechazarse, en principio, la de oportunidad, por no existir, como suele creerse, un modelo de comparación o por entenderse que éste fuera arbitrario. Lo que ocurre es que el sistema de referencia existe, pero no es exclusivamente jurídico que es también económico y político, que reenvía en último análisis, y bajo el control del juez administrativo, naturalmente, al concepto de interés general, aunque tal control de oportunidad no intervendrá sino cuando haya sido previamente, legalmente, previsto.

En definitiva, según el autor, el concepto de control daría unidad a la multiplicidad de facetas (procedimientos) de tutela.

En la segunda parte de la obra se intenta sistematizar los llamados procedimientos de tutela. Es hoy común en la doctrina francesa (ausente un estudio similar de la realidad administrativa local en España), la diferenciación entre procedimientos de tutela directa o clásica (en los que la actividad de la autoridad de tutela se realiza, en el tiempo, con posterioridad al acto tutelado, siendo su actividad meramente reaccional, impeditiva sin que pueda hacer otra cosa, salvo en el procedimiento —muy excepcional por ello— de susti-

## BIBLIOGRAFIA

tución, y los procedimientos de tutela indirecta o actual.

Dentro de los primeros se encuadrarían los procedimientos de tutela administrativa. Ha de tenerse en cuenta que actualmente los acuerdos municipales y los decretos de los alcaldes no son ejecutivos sino después que, enviados en un plazo de ocho días a la Prefectura o Subprefectura, son devueltos a la Corporación respectiva con el visto bueno de éstos. Otros acuerdos, los de más trascendencia (los económicos) están sujetos a aprobación previa. Entre los procedimientos de tutela administrativa se encuentran, pues, los llamados por el autor procedimientos de veto de los acuerdos municipales y resoluciones (*arrêtes*) del alcalde (anulación, suspensión, no aprobación) y diferente de ellos, el ya referido de la sustitución.

También se encuadran en este primer grupo de procedimientos directos los de tutela presupuestaria: aprobación previa de presupuestos con déficit en el último ejercicio; control de los gastos (larga lista de gastos obligatorios); procedimiento de inscripción de oficio de las deudas no consignadas en el presupuesto; control sobre los ingresos (a partir de 1981 los municipios han podido votar los tipos impositivos de los impuestos directos locales dentro de unos techos calculados a nivel nacional o departamental).

Debe señalarse que desde 1941 los *Receveur-Recepteurs* municipales (lo que serán nuestros depositarios-interventores) pasaron a ser funcionarios del Estado. Ellos son los que manejan e intervienen los fondos municipales. Además estos fondos municipales deben obligatoriamente depositarse en el Tesoro Público. Estas medidas de control «desde dentro» permiten al Estado una información constante de la situación económica municipal.

Finalmente se encuentran en ese primer grupo de procedimientos la tutela sobre las personas: destitución de oficio de los representantes locales llegan-

do, en último extremo, a la disolución de la propia Corporación.

Junto a los expuestos procedimientos de tutela clásica se halla toda una serie de procedimientos considerados como procedimientos de tutela indirecta o actual. Característica común a todos los procedimientos aquí englobados sería la posibilidad de poder incidir, antes de que se produzca el acto o acuerdo local, sobre éste en un sentido o dirección determinados (normalmente definida en documentos jurídico-políticos) y quedando, en caso contrario, el recurso a los procedimientos de tutela directa. Rompen como puede verse el esquema clásico del procedimiento de tutela control *a posteriori* y, por ello, contrariamente a lo que sostiene MELLERAY, puede ponerse en tela de juicio su afirmación de que el concepto de control unifique el poder de tutela.

Incluye el autor entre estos procedimientos los instrumentos de *Orientación*, que dirigen la acción municipal para encuadrarla dentro del marco de una política fijada (caso de los Planes Económico-sociales y su selección de equipamientos a nivel territorial) y que se hacen operativos a través de medidas jurídicas: técnica de los actos-tipo, de los *cahiers de charges-type* (nuestros pliegos de condiciones) sometiendo a aprobación previa los acuerdos municipales que no se ajusten a ellos y eximiéndoles en el supuesto contrario; o medidas económicas: subvenciones específicas (instrumento eficaz para imponer una determinada política en una hacienda local no enteramente suficiente); política de préstamos: no aprobación previa para aquellos destinados a financiar obras incluidas en planes o los concertados con determinadas entidades financieras.

Los llamados instrumentos de *colaboración* Estado-Municipio: los que se producen en la elaboración conjunta de los documentos urbanísticos (si bien es cierto que, como sostiene el autor, los municipios participan a nivel meramen-

te informativo sin capacidad decisoria); los ocasionados por la prestación de los Servicios Técnicos del Estado (*Ponts et Chaussées, Genie Rural, Eaux et forêts*) que significan una verdadera intromisión en el poder municipal revestida de la neutralidad aparenta del informe técnico.

Finalmente, los supuestos en que las relaciones Estado - Municipios aparecen revestidos de un ropaje de *contractualización*: «contratos» con las entidades metropolitanas urbanas, ordenación de ciudades medias, mapas culturales, programas de acción territorial a favor de los inmigrantes, etc., en los que su configuración contractual es sólo aparente, pudiéndose calificar como actos *sui generis* semejantes a los de cortesía del Derecho Internacional.

¿Qué conclusiones saca el autor de su estudio? Diversas: constatar la naturaleza compleja del concepto de tutela. Su carácter contradictorio (una institución jurídica no puede sino ser ambigua cuando la propia realidad lo es). La proclamada voluntad descentralizadora choca con la impresionante presencia del Estado. La autonomía municipal no deja de ser entendida, frecuentemente, como autarquía estilo siglo XVII. Finalmente, el carácter limitado y uniforme deseable choca con su compleja y varia realidad.

¿Qué dirección debería tomar la actual reforma? Rechaza establecer grados diferentes de tutela según la categoría de los municipios. Propone liberalizar uniformemente el régimen de tutela siguiendo unas condiciones: 1.<sup>a</sup>, debe abandonarse el actual reflejo centralizador del Estado (necesaria reforma de la Administración periférica del Estado); 2.<sup>a</sup>, debe procederse a una distribución precisa de las competencias Estado-Municipios; 3.<sup>a</sup>, debe emprenderse un proceso de reagrupación de municipios y renovación de las estructuras que si bien es viable técnicamente es muy mal acogido por los representantes locales.

Antonio FANLO-LORAS

PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, 167 pp.

El reto que para la consolidación de la joven democracia española significa la plasmación práctica del nuevo modelo de organización territorial del Estado recogido en la Constitución debe concitar la máxima prudencia política (se ha dicho que del acierto o fracaso de la puesta en práctica del nuevo modelo de Estado depende la viabilidad misma del proceso democrático); la ininterrumpida reflexión de los estudiosos en un esfuerzo multidisciplinar; el máximo afinamiento de los jueces en el proceso de aplicación del Derecho; la colaboración, finalmente, del elemento humano del aparato burocrático. Es mucho lo que nos jugamos si no conseguimos hacer de esta nueva estructura territorial un todo coherente, eficaz y generador de un nivel de satisfacción social imprescindible en el azaroso acontecer histórico de España.

La presente obra de PAREJO es la aportación de un administrativista fecundo a esa línea de reflexión doctrinal que antes requeríamos.

Partiendo de la doctrina de las garantías institucionales elaborada en el Derecho alemán, de su formulación y problemática, pasa al estudio de la garantía institucional de la autonomía local en ese derecho, utilizando este aparato teórico para sostener que la autonomía local reconocida en la Constitución española de 1978 goza del carácter de una garantía institucional.

El sumario de la obra es el siguiente: Teoría general de las garantías institucionales, tal como ésta ha sido elaborada en Derecho alemán: I. El origen de la doctrina de las garantías institucionales y su formulación inicial. II. La actualidad de la doctrina no obstante la radical innovación del orden y las técnicas constitucionales. III. La construcción dogmática actual de la doctrina. La garantía institucional de la autonomía municipal; su problemática ac-