

DR 13 160

Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo. Título, Conversación con Don Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo y Director del Instituto de Estudios de Administración Local. Autor, Ignacio Astarlo Aguarde Bendicoa.

Fecha de grabación, 21 de febrero. Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo. Título, Conversación con Don Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo y Director del Instituto de Estudios de Administración Local.

Autor, Ignacio Astarlo Aguarde Bendicoa. Fecha de grabación, 21 de febrero de 1984. Fecha de emisión, 29 de febrero de 1984.

Buenas tardes. Continuamos con el espacio de hoy, una práctica que ustedes ya conocen bien, de mantener conversaciones con personas especialmente cualificadas en el mundo del derecho público, con aquel doble motivo que ya quedó enunciado el día de su primera emisión, la primera emisión de esta serie de entrevistas, de, en primer lugar, poner en contacto a todos ustedes con las personas que se esconden detrás de los libros y de las aportaciones que se van forjando y que van forjando el derecho de administrativo de cada día, y, en segundo término, de ponerles a ustedes en contacto con las instituciones, con las personas que rigen las instituciones o, mejor todavía, con la tarea que se viene realizando en las mismas en desarrollo de los principios sentados por la Constitución y en desarrollo de los cambios jurídicos que se están produciendo con gran celeridad en este país. En ese doble sentido, si el otro día contábamos con la presencia de don Javier Salas, con quien el profesor don Jesús Prieto mantuvo una interesante charla sobre el funcionamiento del Tribunal Constitucional, hoy tenemos el privilegio de que se encuentre también con nosotros en esta emisión don Luciano Parejo Alfonso, catedrático de Derecho Administrativo y director del Instituto de Estudios de Administración Local.

Buenas tardes, profesor. Buenas tardes. El profesor Parejo es una persona bien conocida de todos ustedes, de todos los que vienen siguiendo la doctrina más relevante de nuestra asignatura.

Es catedrático de Derecho Administrativo, como ya ha quedado dicho. Es un profundo conocedor de las estructuras de la organización y de la actividad de la Administración, así también como de sus deficiencias, y de todo ello la verdad es que vamos a tener ocasión de hablar en la charla de hoy, en su condición doble de estudioso y también de abogado, y autor de múltiples publicaciones, tanto en las revistas especializadas, la Revista de Estudios de Derecho Administrativo y la Revista de Administración Pública, y con aportaciones tan significativas como los estudios sobre la garantía institucional de los entes territoriales, la cláusula de prevalencia recogida en el artículo 149, párrafo tercero de la Constitución, una importantísima aportación en colaboración con el profesor don Eduardo García de Enterría sobre el derecho urbanístico de este país, y una obra de la que vamos a tener ocasión en cierta

medida de hablar en la sesión de hoy, como es un estudio sobre el Estado Social y la Administración Pública, la incidencia de la cláusula de estado social sobre la organización y el funcionamiento de la Administración Pública. Es también, lo hemos dicho, director del Instituto de Estudios de Administración Local, lo cual le coloca en una situación clara de privilegio para comentar lo que está pasando en este momento con el régimen local español, con los procesos de reforma del mismo que tenemos abiertos en estos días.

A mí, profesor Parejo, me gustaría precisamente empezar por aquí, por un comentario de lo que es, para que los alumnos de la UNED sepan exactamente el Instituto de Estudios de Administración Local, qué es, cómo funciona, cómo se inscribe en la organización administrativa, cuáles son sus tareas, en qué momento empieza a funcionar, etcétera, etcétera. Bueno, la verdad es que no es fácil determinar con exactitud cuál es la naturaleza jurídica del Instituto de Estudios de Administración Local. Es una organización dotada de personalidad jurídica que fue creada en el año 1940 por una ley específica para el mismo y se dedica a la investigación, el estudio en todas las áreas de la administración local, así como la formación de funcionarios de las corporaciones locales.

En este aspecto, lo más destacable es que le corresponde la selección de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos nacionales, es decir, secretarios en sus distintas categorías, interventores y depositarios. Como dije, es difícil saber exactamente cuál es la naturaleza porque en el año 1940 se le configura como un órgano nacional de unión de las corporaciones locales, dotado de un estatuto jurídico especial y que se nutre con aportaciones de las corporaciones locales, llevando una vida económico-financiera al margen de la administración del Estado. En el año 1967 es objeto de una reforma, su ley reguladora, y en el año 1979 se suprime por decreto el sistema de financiación hasta entonces vigente, pasando a cubrirse sus necesidades con una subvención con cargo a los presupuestos generales del Estado, igual que cualquier otro organismo autónomo.

Esto ha provocado una mayor confusión en su régimen jurídico, que ahora estamos intentando salvar mediante un proceso de homologación al régimen general de los organismos autónomos, sin perder de vista la especificidad propia del Instituto, dado que tiene que estar en contacto con el mundo de la administración local, que a su vez está articulado sobre el principio de la autonomía, por lo que no parecería muy lógico que el órgano de estudio e incluso de selección de los principales funcionarios de las corporaciones locales fuera sin más un organismo de la administración del Estado. Ese proceso de homologación se ha plasmado hasta ahora en un Real Decreto de Reorganización, que así fue publicado en agosto del año pasado, y está pendiente aún de aprobarse el reglamento del régimen interior. De todas maneras, en la nueva Ley Básica del Régimen Local se prevé la definitiva acomodación del régimen jurídico del Instituto con arreglo a las ideas esenciales que antes he dicho.

Vamos a verlo desde el otro punto de vista. Es decir, efectivamente el proyecto de reforma del régimen local articula ese nuevo modelo de Instituto. Vamos a verlo en el otro sentido.

¿Qué papel está jugando el Instituto en ese proceso de la reforma del régimen local? El Instituto, aparte de cumplir sus funciones propias que ya antes he dicho, la investigación, la asistencia incluso técnica a corporaciones locales y la formación de funcionarios, ha actuado desde siempre, quizás personificado en su director, como asesor cualificado del Ministerio de Administración Territorial en las materias de la administración local. De ahí que en el proceso de redacción técnica del nuevo proyecto de ley haya tenido efectivamente una participación bastante destacada. Por lo del régimen local efectivamente vamos a hablar fundamentalmente en esta entrevista.

A mí antes, sin embargo, me gustaría aprovechando su presencia aquí y aprovechando esa obra de la que hablábamos inicialmente, una de sus aportaciones recientes a la teoría de la administración pública como es la de Estado Social y Administración Pública, que nos hiciese un pequeño balance de cuál va a ser el papel, en qué medida queda modificado el papel tanto en su organización como en su actividad de la administración pública en virtud de lo que es en sí la cláusula del Estado Social. Bueno, el principio de Estado Social, que es un principio novedoso entre nosotros, pero que en fin, en derecho comparado ya fue establecido, al menos en la Constitución Alemana después de la Segunda Guerra Mundial, plantea desde luego unas exigencias específicas tanto en la organización, como bien has dicho, como en la actividad de la administración pública. Es decir, que en esa vertiente de la esfera exterior obliga a un replanteamiento del estatuto subjetivo de la administración pública para enfatizar sobremanera los aspectos serviciales propios o inherentes al poder público administrativo.

Y esto lleva a la necesidad de cuestionar categorías hasta hoy muy pacíficas, como por ejemplo la ejecutividad del acto administrativo, su régimen jurídico específico, obliga a replantear también la regulación del proceso contencioso administrativo. En fin, todo ello se puede resumir a mi juicio diciendo que el principio de Estado Social en este aspecto demanda como exigencia ineludible constitucional para la legitimación del poder público desde la vertiente no democrática, que es el otro factor de legitimación, sino para la legitimación desde el punto de vista de la eficacia cara al ciudadano del actuar del poder público. Exige, como digo, una adecuación de todas las pautas de comportamiento de la administración que únicamente se pueden justificar desde esa perspectiva.

El mejor servicio cara al ciudadano, el mejor desarrollo de los servicios públicos. Pero también plantea exigencias desde el punto de vista de la esfera interna de la administración pública, y además exigencias aquí en ese plano mucho más complicadas de resolver, porque simultáneamente la Constitución del 78 ha implantado el principio de Estado Social y el principio de la articulación plural o compuesta de la organización estatal, de modo que se produce una tensión tremenda entre la descentralización del poder, que implica diversos centros de decisión y de organización de los servicios públicos con capacidad, por lo tanto, de resolver hasta cierto punto lleva a una independencia de los diversos engranajes administrativos, que, de otro lado, el principio de Estado Social requiere que actúen coherentemente. Esa tensión, evidentemente, demanda una composición específica que todavía, desde luego, en nuestro derecho no se ha alcanzado.

Bueno, nos quedamos precisamente en esa segunda parte. La verdad es que no solamente esta entrevista, sino muchas horas de este curso hablando de un tema que, efectivamente, es apasionante. Pero, en fin, hay que ceñirse un poco al temario que nos habíamos trazado.

La administración territorial. Esa afectación de la administración territorial después de la Constitución. Yo creo que sería bueno empezar para que los alumnos, efectivamente, se sitúen hablando de... Bueno, llevamos mucho tiempo hablando de la crisis del actual sistema de administración local.

Hablando de las deficiencias de la administración local en un doble sentido. En lo que han sido, digamos, las deficiencias seculares de la organización y el funcionamiento de nuestro régimen local. Y, luego, por supuesto y lógicamente, en qué medida afecta a todo ese conjunto ya de problemas el gran cambio que significan los nuevos conceptos vertidos por la Constitución de 1978.

No sé realmente qué es lo que me preguntas. Que analice las discusiones actuales. Sí, el desastre este de administración local que tenemos.

Sí, es que es un desastre. Bueno, yo creo que, efectivamente, la situación actual de la administración local es muy deficiente porque, cuando se produce la Constitución de 1978, ya está dotada de un régimen jurídico sobrepasado por la realidad que demanda una actualización con urgencia y que realmente es objeto, en ese momento, o hasta ese momento, de varios intentos de reforma. El último de los cuales, antes de la Constitución, es la Ley de Bases de 1975 que, sin embargo, fue derogada, a salvo en las partes en que efectivamente fue objeto de articulación.

Pero, cuando se produce la Constitución, el nuevo fenómeno de las autonomías, de nacionalidades y regiones, que es, digamos, el fenómeno más llamativo que introduce la Constitución, acapara la atención a lo largo de estos años y va relegando al régimen local a un segundo plano, de modo que se ha retrasado el abordar la construcción de esta última pieza de la Organización Territorial del Estado que es absolutamente decisiva. Y hubiera sido mejor abordarlo conjuntamente porque ahora nos encontramos con que, desde la Constitución, se ha producido todo el desarrollo de los Estatutos de Autonomía, Estatutos de Autonomía que no han sido ajenos al régimen local puesto que, prácticamente, todos los Estatutos sientan, de algún modo, principios en cuanto a la organización territorial interna de las propias Comunidades Autónomas y, en ellos, se puede ver o se puede vislumbrar un cierto intento de interiorización de las entidades locales. Es decir, consideración de estas, no como piezas de la Organización Territorial del Estado que tienen una posición propia, constituyen una instancia más dentro de la estructura del Estado, sino como elementos componentes interiores de la organización territorial propia de las Comunidades Autónomas.

Quiere decirse, por lo tanto, que la forma específica en que se ha desarrollado el proceso de desarrollo de la Constitución condiciona ahora gravemente el nuevo diseño de la administración local. Y, si quieres, podemos entrar ya en problemas concretos. Estupendo.

A mí me gustaría, un poco para apuntalar esto, decir si, efectivamente, es el síndrome autonómico, por decirlo de alguna manera, el que ha venido justificando el cierto abandono en el que, efectivamente, se ha asumido este proceso de reforma absolutamente indispensable del régimen local. Yo creo que sí, que en gran parte es achacable a la atención prioritaria que se ha dedicado a las autonomías territoriales superiores, pero también hay que decir que ha influido decisivamente la específica dificultad que tiene la legislación del régimen local. Porque no se trata de ordenar un nuevo sector más, como si fuera a legislar sobre las aguas o sobre las carreteras, sino que se trata de dotar a una instancia territorial de su ordenamiento institucional propio.

Quiere decirse, por lo tanto, que al regular sobre el régimen local se está aludiendo o se está afectando prácticamente a la totalidad de los sectores del ordenamiento jurídico, puesto que los entes locales tienen una vocación de universalidad desde la perspectiva, naturalmente, de los intereses locales, y ello comporta un problema muy difícil de resolver de situar adecuadamente el ordenamiento local dentro del ordenamiento más general del Estado, que a su vez no es un ordenamiento homogéneo, sino que está compuesto por un ordenamiento regional o autonómico y el ordenamiento más amplio del Estado en el sentido estricto. Hasta ahora, un poco al hilo de eso, y sobre todo, curiosamente, también al hilo del desarrollo del concepto de autonomía que estamos articulando en relación propiamente con las comunidades autónomas y sobre todo de la mano de esa importantísima y profunda labor que viene realizando el Tribunal Constitucional, hemos puesto una serie de parches en las necesidades más urgentes del régimen local. Hemos puesto algunos parches en su organización, hemos puesto, por supuesto, parches indispensables en el tema de las elecciones de los órganos de los entes locales.

Hemos puesto una serie de parches, algunos de ellos bien recientes, en el tema de la financiación de las haciendas locales. Vamos a hablar más que de los parches, que esos en principio deberían ser conocidos, de lo que nos espera. ¿Qué pasa en este momento? Yo quería interrumpirte porque uno de esos parches, curiosamente, desde el punto de vista del Estado social, no es muy afortunado.

Y esto normalmente es poco popular porque ordinariamente se tiende a sobrevalorar el concepto de autonomía y quizás tengamos ocasión de hablar un poco de lo que es la autonomía. Y de ahí que el Decreto Ley I, famoso, y luego la Ley 4081, pues se precipitara en acabar con todas las técnicas de relación interadministrativa con la administración local. Y eso, desde la perspectiva del Estado social, no es bueno porque comporta una gran dificultad para lograr la coherencia en el funcionamiento global de la administración pública, puesto que las otras administraciones no tienen modo de ahormar o reconducir la actividad de las corporaciones locales, que ciertamente en su ámbito son autónomas, pero esa autonomía tiene sus límites, límites que coinciden justamente con el comienzo del campo propio de actuación de las otras administraciones públicas.

Poniéndonos en contacto un poco ya con lo que sería hablar del inmediato futuro de nuestras

corporaciones locales, ¿hay que entender que esos parches, por decirlo de alguna manera, van a prefigurar el modelo que vamos a sentar de forma definitiva en las bases del régimen local, o el proyecto va por otro lado? Bueno, yo tengo que decir que se ha intentado, en la medida en que eso es posible, porque desde luego fórmulas absolutamente o radicalmente novedosas es difícil de hacer en esta materia, pero desde luego al diseñar el nuevo régimen local se ha intentado prescindir de, digamos, las experiencias muy recientes, esos parches, y también, digamos, de las experiencias que se han sucedido en los diferentes intentos que ha habido desde el 75 para acá de reforma del régimen local, fundamentalmente el último intento que hubo bajo el gobierno de UCD. Consecuentemente se ha querido realizar un diseño del régimen local no prejuzgado a partir nada más que de las líneas maestras que se contienen en la Constitución y del análisis que se ha hecho de la situación actual de los entes locales. Ahora bien, hay que decir que debe reconocerse que esos parches, desde el punto de vista, digamos, de los límites políticos de la reforma posible han influido esta y que, sobre todo, en el capítulo precisamente de las relaciones interadministrativas.

Interadministrativas, claro. Bueno, entonces, ¿cuáles van a ser las nuevas líneas generales, los grandes principios, porque la verdad es que no tenemos mucho tiempo para más, los grandes principios generales que van a guiar ese régimen local una vez que efectivamente vaya adelante el proyecto de ley de bases de la reforma? Bueno, es difícil sintetizarlo, pero si hubiera que decir las cosas más relevantes yo creo que habría que señalar lo siguiente. Desde luego, régimen local es igual a autonomía.

Ahora, ¿qué es la autonomía? La autonomía es un concepto absolutamente ambiguo e indeterminado que solamente se puede entender, es decir, solamente adquiere un verdadero contenido a partir de una regulación jurídica concreto. A su vez, la autonomía, como antes dije, local, que es, como ha dicho ya el Tribunal Constitucional, un poder limitado, no es un poder soberano, tiene que situarse dentro, primero, de una autonomía más amplia, que es la autonomía de las nacionalidades y regiones, y segundo, del poder del Estado, que es un poder soberano. Por lo tanto, en el marco de dos ordenamientos, y además dos ordenamientos que ambos inciden sobre la autonomía, puesto que, siendo la autonomía local una autonomía que tiene su límite en la ley, puesto que su alcance es exclusivamente administrativo, lo cual no quiere decir, que esto normalmente se suele confundir, que la vida local no tenga sustantividad política, tiene sustantividad política.

Lo que ocurre es que, desde el punto de vista de su configuración jurídico-pública, tiene un alcance puramente administrativo. Esto quiere decir que no tiene la potestad legislativa la administración local. Lo que nos lleva a afirmar que el límite o el marco definidor de la autonomía local es la ley ordinaria, y si es la ley ordinaria, teniendo en cuenta la distribución constitucional de competencias que ha establecido la Constitución, evidentemente esa ley definidora del marco es simultáneamente, y en sus respectivos ámbitos competenciales, una ley estatal y una ley de las comunidades autónomas o de la comunidad autónoma correspondiente.

Esto obliga a un proceso muy aquilatado de ponderación de los intereses públicos en presencia para averiguar dónde prima el interés específico de la autonomía local y dónde prima o prevalece el interés autonómico y dónde finalmente debe prevalecer el interés nacional o el interés del Estado. En la ley del régimen local se ha intentado hacer esa ponderación resultando lo siguiente. Lo más nuclear de la autonomía, o de cualquier autonomía, debe entenderse que es la capacidad de autoorganización del correspondiente ente.

Por lo tanto, en materia o en punto de autoorganización, la ley opta por primar la capacidad autonormativa, que es una de las notas de toda autonomía, de las corporaciones locales, en detrimento de las otras fuentes que definen el régimen local. Hay, por lo tanto, un diseño muy básico de la organización local y luego inmediatamente se incardina a ese diseño básico las ordenanzas o los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales actuando la legislación de las comunidades autónomas exclusivamente con carácter supletorio. Quiero decir que con esto se intenta, en la nueva ley, resolver el antiguo nudo gordiano de la disyuntiva entre uniformismo y diversidad en el régimen local.

Con esta fórmula creemos que cada corporación local se puede dotar de la organización que resulte más ajustada a sus propias necesidades y, sin embargo, va a haber un régimen uniforme puesto que la ley básica establece la organización que, en todo caso, debe existir en los municipios. Sin embargo, en lo que hace referencia a la organización territorial, es decir, aquello que trasciende a la organización interna de los entes locales, lo que es la creación de nuevos entes o la creación de entes descentralizados con descentralización funcional, etc. Ahí debe primar, obviamente, el interés de la comunidad autónoma.

De ahí que prime la ley de estas sobre, digamos, la autonomía local. Y, en fin, finalmente, yo creo que el punto más importante es el del diseño de las competencias locales. Aquí la ley parte de una doble perspectiva.

Primero, que la Constitución ha innovado la situación jurídica y que, consecuentemente, la ley del régimen local debe entenderse que es una ley que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local y que, consecuentemente, por esta virtud, no se incardina en el ordenamiento como una norma más, sino que ese desarrollo, por la eficacia propia que le presta la Constitución, le supone adoptar en el seno de ordenamiento una posición de específica resistencia frente a otras leyes sectoriales. De ahí que la ley acepte frontalmente, cosa que no se ha hecho hasta ahora, la dialéctica que aquí opera entre ley del régimen local, legislación sectorial, que es la que, realmente, viene luego a determinar las competencias específicas en los distintos campos de actuación pública. Y la ley del régimen local lo único que hace es asegurar a las corporaciones locales las potestades que les corresponden como tales a administraciones públicas territoriales y luego fijar las materias en las que la propia ley del régimen local detecta la existencia, desde luego, de intereses de esos entes, para obligar a la legislación sectorial, desde el principio general que establece la propia ley del régimen local de descentralización máxima de la distribución de competencias, a asignar en esas materias a los entes locales, según la lógica de la prestación de servicio en cada sector concreto, las

competencias que procedan.

Bueno, la verdad es que todos estos datos que nos proporciona son enormemente interesantes, y habría que desarrollarlos con mayor amplitud. Sin embargo, para completar un poco el cuadro, porque ya el tiempo nos empieza a premiar, bueno, si efectivamente vamos a conseguir superar y estamos abriendo ese campo de autonomía real en el funcionamiento de las competencias propias de los entes locales, se van a conceder unas competencias reales, por decirlo de alguna manera, no el puro voluntarismo de la antigua ley del régimen local. Inmediatamente hay que hablar de dinero.

¿Hay dinero? ¿Va a haber dinero, mejor dicho, en virtud de la reforma? ¿Qué mecanismos, muy primariamente, se van a establecer para ello? Bueno, aquí hay que decir que en aras también del realismo, porque este ha sido uno de los talones del régimen local desde siempre, la ley del régimen local opta por no resolver nada en esta materia. Es decir, dejar la cuestión a la legislación específica tributaria y de haciendas territoriales. Proyecto de ley que ya está elaborado y que sería desear que se tramitara paralelamente a la ley del régimen local o al menos poco tiempo después de tramitarse esta.

Bueno, hay que suponer que esa legislación no otorgará los recursos suficientes para desarrollar su labor, porque eso es una exigencia constitucional. Claro, además efectivamente no tendría sentido el no ligarlo uno con otro. Bueno, terminamos entonces esta conversación.

Muchas gracias, profesor, por su presencia aquí, por la explicación de esa reforma y a ver si en otra ocasión tenemos posibilidad de completar lo que hoy efectivamente se ha dicho. Muy bien, muchas gracias a vosotros. Muchas gracias.