

IV CONGRESO ITALOESPAÑOL DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ha tenido lugar en Taormina, del 9 al 12 de noviembre, el IV Congreso de la Asociación Italoespañola de Profesores de Derecho Administrativo, sobre el tema *Tendencias de los poderes locales y participación en la programación*.

Se trata de un tema que pone en relación los aspectos estructurales y funcionales más relevantes en el momento de la Administración pública. Ningún problema más trascendental en la organización administrativa que las relaciones entre personas públicas exponentes de comunidades políticas. Ningún método de actuación más en el centro de la atención actual que la planificación. La dialéctica entre programación y descentralización ha sido objeto de estudio desde distintos puntos de vista.

Por parte italiana las distintas intervenciones han venido marcadas por la eclosión de las regiones, la ausencia de una auténtica experiencia de planificación global y una visión más abierta de las posibilidades de futuro. Por parte española, por la experiencia de nuestros Planes de Desarrollo, el proyecto de Ley de Reforma del Régimen Local, que no significará un cambio radical como el advenimiento de las regiones en Italia y, quizá por ello, una actitud de ceñirse al Derecho positivo existente desde perspectivas más o menos críticas.

Fueron ponentes por parte española los profesores DE LA VALLINA (en colaboración con el profesor MORELL) y ORTIZ DÍAZ, y por parte italiana los profesores BERTI y CASSESE.

El profesor DE LA VALLINA, defensor de la ponencia y coautor de la misma, en colaboración con el profesor MORELL, dividió su exposición en dos partes netamente diferenciadas: la primera, tratando de la inserción de los entes locales en la planificación estatal, y la segunda, sobre la planificación en el seno de las Corporaciones locales.

Comenzó constatando cómo la planificación significa la ruptura de una visión mecanicista que pretendía establecer un arquetipo intemporal de las estructuras territoriales.

La planificación, como superación de la antigua visión, ha supuesto también la sustitución del control negativo por un sistema de decisiones centralizadas que reducen a las Administraciones locales al simple papel de ejecutoras. De ahí que se haya puesto el énfasis últimamente en los

mecanismos de participación. Pero el profesor DE LA VALLINA, con un pragmatismo escéptico ante lo que consideró simplificación ideológica del sistema de planificación central, afirmó que al igual que la planificación no excluye el pluralismo decisional del mercado, tampoco la planificación nacional debe ser incompatible con las autonomías locales.

A nivel de planificación estatal cabe a los entes locales tan sólo la participación. No obstante, nuestros Planes se han caracterizado por constituir "un mecanismo coordinador de grandes planes sectoriales elaborados por y para la Administración del Estado". La inserción de la comunidad social en el proceso de elaboración del plan se ha intentado realizar a través de la Organización Sindical, precisamente por la visión sectorial y no territorial de nuestra planificación. Las previsiones del II Plan para aumentar la representación local no han tenido apenas realización práctica.

En cambio el Plan es vinculante para los entes locales. No obstante tal carácter vinculante no es muy real en la práctica. De hecho todo el énfasis de la vinculación del Plan en cuanto respecta a los entes locales se pone en la regulación de las subvenciones estatales para los mismos.

Por lo que respecta a la incidencia de la planificación sobre la estructura de los entes territoriales, el ponente se refirió a las posibilidades ofrecidas por la Ley del Plan: asociaciones de entes locales y delegación de competencias. Es necesario superar "el uniformismo, la absoluta administrativización y la impenetrabilidad de los espacios municipales". Así, mientras se da impulso a las áreas metropolitanas "forzoso es admitir el vaciamiento de competencias y la reducción del contenido administrativo de muchos municipios, los cuales conservarán su carácter de expresión institucional del grupo social de base".

Concluyó esta primera parte manifestándose optimista por cuanto respecta tanto a la participación como a la creación de nuevas estructuras, por las previsiones del nuevo proyecto de régimen local.

En lo referente a la planificación de los entes locales, señaló la progresiva instauración de tal método, como superación del antiguo mecanismo de los presupuestos extraordinarios, que constituían verdaderos planes de inversiones. Estudió los dos ejemplos de planificación global en nuestra legislación local: los provinciales y los de las Leyes Especiales de Madrid y Barcelona.

A nivel provincial el principal defecto reside en la dualidad de planes que llevan de hecho a la sumisión del Plan de Cooperación al Provincial de Obras y Servicios, de gestión centralizada. No obstante, también aquí el profesor DE LA VALLINA se mostró optimista, pues la futura evolución legislativa significará la reducción de los planes provinciales a uno solo, atribuido a la Diputación Provincial. Se reafirmará, por otra parte, la coordinación, procurando que sea el nivel territorial superior el que coordine y armonice los planes territoriales de los niveles inferiores, aumentando en contrapartida la participación.

La ponencia del profesor ORTIZ DÍAZ, por ausencia del mismo, fue defendida por el profesor PÉREZ MORENO. Comienza planteándose el pro-

blema de la planificación estatal. Observa la falta de referencia a la planificación en nuestras Leyes Fundamentales y pone de relieve los principios que en las mismas se establecen para guiar la intervención económica del Estado, preguntándose si, salvadas las distancias, debe entenderse que nuestro ordenamiento asigna los mismos objetivos a los entes locales.

Constata que nuestros planes de desarrollo se aprueban por ley ordinaria. Distingue entre "ley del plan" y "plán en sí". Aquélla se caracteriza por su contenido heterogéneo y puede configurarse como "ley-medida". En cuanto al "plan en sí", comentando el artículo 1.º, 1 de la Ley aprobatoria del III Plan ("se aprueba el adjunto III Plan de Desarrollo...") afirma: "Al añadir este calificativo de adjunto, parece que el legislador ha querido reforzar su postura de las dos leyes de planes anteriores, puesto que se sanciona con rango legal no solamente la ley del plan, sino el plan en sí, ya que se dice se aprueba el *adjunto* Plan de Desarrollo económico y social."

Estudiada la vinculación de las Corporaciones locales a los planes estatales, que defiende puede ser exigida incluso por los particulares mediante los recursos procedentes, examina la vinculación del Estado a los planes locales. Planteada la importancia que al efecto puede tener la naturaleza de la autoridad tutelante que haya aprobado el plan, se refiere a las soluciones de nuestro Derecho positivo, que atribuye en algunos casos al Consejo de Ministros la competencia para la modificación de los planes locales (art. 167 de la Ley del Suelo y 11 de la Ley de Costas).

Examinadas las distintas formas de tutela de la actividad planificadora, se resalta un supuesto de planificación autónoma, el de las leyes especiales de Madrid y Barcelona en el que la coordinación con el plan nacional, que deben llevar a cabo los Ministros de la Gobernación y Hacienda debe configurarse más como una negociación que como un problema de jerarquía jurídico formal entre planes.

La ponencia concluye desechando la idea del plan único. Debe haber una pluralidad de planes debidamente integrados; y, aunque los planes locales deben ser desarrollo de los nacionales, a veces en cierta medida debe suceder a la inversa.

El profesor BERTI fue de todos los ponentes quien más se situó en el plano del deber ser. Partió de las tendencias contradictorias que se observan: por una parte, la creación de estructuras organizativas mayores y más capacitadas; por la otra, la aparición de organismos representativos intramunicipales. Dos tendencias que refuerzan la crisis de los entes locales tradicionales cogidos y aniquilados por la red de controles atípicos de los ordenamientos sectoriales.

Frente a ello dos hechos: la aparición de las regiones y la explosión de la demanda de servicio significan la posibilidad y la necesidad de superar la crisis con un planteamiento completamente nuevo.

Los estatutos regionales han significado un intento de superación del límite constitucional de los intereses exclusivamente locales. Se resalta

en cambio la programación-participación y la delegación a los entes locales como procedimientos normales de la administración regional.

Sin embargo, la actitud de la Corte Constitucional y de las más recientes muestras de la legislación estatal (leyes delegadas de transferencia de funciones a las regiones, ley de la Casa, ley del Comercio) en su intento de administrativizar la región ponen en peligro la posibilidad de nuevas técnicas. Si la región se desnaturaliza, los entes locales pasarán a constituir una nueva administración autárquica intra-regional. La propia delegación podría convertirse en un instrumento de poder sobre los entes locales.

La solución para el profesor BERTI consiste en un planteamiento completamente nuevo de las relaciones entre los entes territoriales, en el que juega un papel principal la planificación. La autonomía local no consiste en la mera garantía de unas competencias exclusivas, sino en la capacidad de autodeterminación con respecto a objetivos que pueden ser comunes a otros entes instaurándose entonces relaciones de colaboración. Es necesario, superado el uniformismo con una legislación estatal que establezca solamente los límites negativos, configurar la relación región-entes locales como una relación entre entidades autónomas. Hasta tal punto lleva esta consideración el citado profesor que opina que incluso la relación entre legislación regional y entes locales tiene distinto carácter que la relación tradicional legislación-administración.

“La programación como método implica la relativización de los aparatos y de los procedimientos en orden a la persecución de finalidades individuales caso por caso en la vida comunitaria.” La programación hace confundirse el momento objetivo y subjetivo de la dinámica jurídica. Supera la tradicional división de competencias, que implican repartición en el interior del único poder. Hace aumentar la importancia de los momentos preparatorio y operativo con respecto al de la decisión central. Crea un cierto movimiento circular entre estos tres momentos que dificulta las jerarquías entre órganos y entre actos. Propicia resultados generales sin afectar a todas y cada una de las relaciones individualizadas.

Tal procedimiento tiene insoslayables repercusiones organizativas: la colegialidad debe sustituir a los órganos individuales y jerarquizados de la administración centralizada tradicional. El aparato burocrático debe dedicarse a tareas de utilidad social más que a la realización de actos de imperio. Las nuevas estructuras deben tener un carácter dinámico o procedimental. Así, el “comprensorio” no debe ser entendido como un ente territorial, ni como un consorcio, sino como una estructura, del tipo asociación, al servicio de la programación de la que debe ser instrumento.

El último de los ponentes en intervenir fue el profesor CASSESE, quien manifestó una postura más posibilista. Destacó en la exposición que hizo de su ponencia dos ideas: la separación producida entre el ente local como poder político y como prestador de servicios; y el distinto

carácter de la planificación sectorial y global, ésta con posibilidades descentralizadoras, aquélla necesariamente centralista.

A la situación de reducción de los entes locales a meras estructuras de representatividad política se ha llegado por varias causas: la confusión de competencias y controles producida por las intervenciones sectoriales con la correspondiente adición de cargas a los entes locales convertidos en auxiliares de la acción estatal, el sistema de las finanzas locales que da lugar a los controles prevalentes sobre las Corporaciones locales; y la disciplina del empleo público de los funcionarios administrativos de grado más alto.

Sin embargo, el fenómeno de la *consiliarità pura*, como representatividad política que no desemboca en una gestión administrativa que pueda satisfacer la demanda social, no impide que las estadísticas nos den en cifras una imagen de aparente vigor de los entes locales. Efectivamente, la Administración local se ha convertido en una terminal ineliminable de la Administración central. En este contexto no es de extrañar el desarrollo en los últimos tiempos de una legislación participativa. El poder local ha sido utilizado como instrumento de elección de miembros de colegios y entes diversos.

La heterogeneidad de los poderes locales, que produce diferencias cualitativas entre las grandes áreas metropolitanas y los pequeños municipios rurales, ha dado lugar a contradictorias propuestas de reforma. Actualmente, a pesar de no encontrarse el ordenamiento de los entes locales entre las competencias legislativas que el artículo 117 de la Constitución les atribuye, son las regiones las protagonistas en materia de régimen local. Y se dibujan dos posturas contrapuestas: la de las entidades locales que buscan en la ley estatal la garantía y el respeto a sus competencias y la de las regiones, que, a pesar de las solemnes declaraciones de principios, tienden a la invasión de las mismas.

A la defensa de los intereses locales contribuiría una ley sobre el procedimiento planificador que institucionalizara la participación local. Ante los obstáculos para el nacimiento de dicha ley, el profesor CASSESE cree que la solución está en insertar la participación local en aquella relación de control más eficaz que es la financiera, coordinando las finanzas del Estado, las regiones, las provincias y los municipios como quiere la Constitución.

Presentaron comunicaciones al Congreso los profesores: TRIMARCHI, VIRGA, ALVAREZ GENDÍN, TIGANO, PUGLIESE, PALLARÉS MORENO, LUQUE SEVILLA, SOSA WAGNER y S. MARTÍN-RETORTILLO.

La intervención de este último, en la sesión celebrada en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Catania dio comienzo prácticamente al debate. El profesor MARTÍN-RETORTILLO puso de manifiesto la insuficiencia de la técnica de la delegación, por otra parte sin actuación práctica en nuestro país, y la necesaria relación entre participación de los entes locales y carácter representativo de los mismos. El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA resaltó la necesidad de una voluntad política para la conformación de las autonomías locales, considerando que tal voluntad

no existe en nuestro país, por lo que se está en un proceso de involución. Por el contrario, el profesor MEILÁN GIL mostró su confianza en que las mismas exigencias técnicas que han provocado el proceso centralizador obligarán por razones de eficacia a una mayor participación de las entidades locales. Por su parte, el profesor NIGRO relativizó las opiniones de los dos ponentes italianos. Y el profesor LUCIFREDI defendió su conocida postura de correspondencia entre determinados tipos de intereses y diferentes niveles de entidades territoriales.

En la continuación del debate, al día siguiente, intervinieron por parte española los profesores GARRIDO FALLA y ENTRENA. Ambos se pronunciaron en defensa de las autonomías locales. Incidió el primero en el planteamiento de los peligros centralizadores de la planificación, mientras el segundo habló desde la perspectiva llena de posibilidades de las grandes ciudades. Por parte italiana intervinieron los profesores MARTÍNEZ y OTTAVIANO. Este último se refirió a las relaciones entre entes locales y administración periférica del Estado.

Se concluyeron los trabajos del Congreso con una conferencia pronunciada por el profesor Massimo Severo GIANNINI en los locales de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Messina. En ella, tras esbozar las distintas tendencias aparecidas a lo largo de las sesiones del Congreso, analizó magistralmente la crisis de los entes locales, llevando la crítica de la situación existente hasta sus últimas consecuencias. De forma que para el ilustre profesor italiano no queda otra solución que un replanteamiento totalmente nuevo de las estructuras territoriales, mediante la creación de nuevas entidades territoriales más funcionales que sustituyan a las tradicionales, en la línea de los modernos estudios realizados en el mundo anglosajón y del célebre informe de la Comisión REDCLIFFE-MAUD.

Dentro de dos años se celebrará el próximo Congreso de la Asociación, esta vez en territorio español, que dará lugar otra vez a un fructífero encuentro como el que ha tenido lugar en la bellísima ciudad siciliana de Taormina.

Joaquín FERRET

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

