

In memoriam **Eduardo García de Enterría y el derecho local**

Es empeño ciertamente difícil transmitir las cualidades personales excepcionales del profesor Eduardo García de Enterría, y la enorme trascendencia para el derecho público español –e, incluso, el de más allá de nuestras fronteras, especialmente el del mundo iberoamericano– de su obra multifacética (docente, académica, científica y profesional). Muchos han sido los que, desde su fallecimiento, se han referido a unas y otra con pleno conocimiento, acierto y autoridad. Pero, aparte razones personales evidentes –y no accesorias– de su director, la dedicación de esta revista al mundo local hace inexcusable la dación de cuenta, con motivo de la publicación del primer número que proporciona ocasión para ello, de la atención prestada y la contribución hecha por García de Enterría al régimen local, objeto que abordó desde una perspectiva material y, por tanto, muy amplia, desbordante de los márgenes estrictos de la organización, el funcionamiento, las competencias y los servicios según su regulación por la legislación específica de los entes locales. Tanto más cuanto que se ha destacado ya, y bien, la que prestó a la organización territorial del Estado como un todo y la articulación, puesta en pie y funcionamiento del Estado autonómico (que le llevó a una participación relevante en el diseño del mismo), pero se ha puesto menos énfasis en su –temprano, ambicioso y continuado– interés por el escalón basal de aquella organización territorial, el de las entidades locales. Baste con transcribir sus propias palabras en la nota 1 del capítulo 5 de su muy conocido libro *La Administración española*¹, en las que haciendo referencia a algunos de sus trabajos sobre régimen local dice: “Se trata de las primeras elaboraciones de un trabajo de conjunto que confío acabar algún día sobre los fundamentos del régimen local español; en ellos se encontrarán justificadas y desarrolladas muchas de las afirmaciones que en este trabajo he de presentar necesariamente desnudas”. Aunque el anunciado trabajo de conjunto no haya llegado a ver la luz, múltiples y muy influyentes son en este terreno sus aportaciones. De ellas quizás sean tres tempranas las más capaces de dar idea de su importancia, de modo que no resulta ocioso recordar ahora su contenido.

La primera es la pequeña joya de su artículo “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno” (publicado en 1960 y en el número 33 de su querida *RAP*). En él se desvela, en efecto, el origen y alcance de la doctrina del *pouvoir municipal*, de poderosa incidencia en la evolución de nuestro régimen local. Ese ori-

1. Se cita en su edición (primera reimpression de 1985) en “El libro de bolsillo” de Alianza Editorial.

gen lo sitúa en la memoria presentada al rey por Turgot, que califica de uno de los más impresionantes documentos de la historia administrativa, tejido con los mimbres proporcionados, de un lado, por el fisiocratismo (al postular una nueva idea de sociedad arrumbadora de la estamental), y, de otro lado, por la idea de la organización territorial (provincial) para el reparto del único impuesto sobre la tierra (germen de la representación en asambleas provinciales que abocará en reivindicaciones de libertad). La clave está en la transformación de estos mimbres –vía crítica de la ausencia de una verdadera constitución y, por tanto, de *l'esprit public* en la Francia del antiguo régimen– en un verdadero pensamiento de régimen local montado sobre un doble principio básico: la territorialidad de los derechos sociales y la horizontalidad uniforme de su distribución. De donde se sigue una concepción asociativa de la comunidad local sobre la base de la realidad natural del pueblo (*village* y *ville*). Y más aún: que la administración de este *doit être on ne peut plus facile à remplir par ceux qui sont sur les lieux*, debiendo referirse los asuntos propios o peculiares a aquellos en los que todos los habitantes tienen un interés común. Administración esta que, por ello, lejos de suponer una sustracción de sustancia al Estado, representa propiamente la devolución de funciones que no le pertenecen. Se trata de una idea tan actual como la del autogobierno local, por más que este quede aún en manos de los propietarios del suelo, es decir, de los arraigados en el lugar según la concepción de la época (para la que la riqueza inmueble otorga el derecho de ciudadanía). Idea que eclosiona en la obra revolucionaria y concretamente en los decretos de la asamblea constituyente de 14 de diciembre de 1789, de organización de las *municipalités*, y de 22 de diciembre de 1789, que procede a la generalización de estas.

La segunda no es otra que el espléndido resumen de la importancia histórica de la potestad normativa local, publicado en la modesta sección de documentos y dictámenes del número 50 de la *RAP*, de mayo/agosto de 1966, en el que i) confirma la importancia, amplitud y carácter estatutario de las ordenanzas locales hasta el establecimiento del primer orden constitucional de Cádiz, de modo que se referían con total normalidad, más allá del campo administrativo, a cualesquiera otros objetos; ii) describe el proceso que califica como pérdida de fuerza de esta fuente de derecho "... ya adentrado el siglo XIX, cuando, por una parte, se ha concentrado en un órgano central único el 'poder legislativo', y por otra surgen ordenaciones generales con pretensión de exclusividad que habrían de regir sobre todo el territorio nacional, concluyéndose así con todo particularismo", de modo que su contenido tradicional va sufriendo sucesivos recortes (sin perjuicio de su resistencia inercial a los mismos, con ilustración de esta por referencia a la obra de uno de los más destacados maestros de su escuela, el profesor Alejandro Nieto, *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, Valladolid, 1959) hasta quedar en una posición ciertamente residual; y iii) acierta a señalar el encuentro por las ordenanzas de uno de sus campos más característicos en el de la policía urbana, sin perjuicio de la estatalización del urbanismo y de su inserción en los planes.

Y en tercer y último lugar, el delicioso libro *Problemas actuales del régimen local*², que recoge –como dice el prólogo a su primera edición– la serie de conferencias pronunciadas en la Universidad de Sevilla en la primavera de 1957 a in-

2. Se cita por la edición de Aranzadi de 2007.

vitación del Instituto García Oviedo. La elección de los temas de las conferencias expresa la visión amplia y material del régimen local de García de Enterría antes ya destacada, pues si la primera tuvo por objeto la entidad provincial, las dos restantes se dedicaron al servicio público de gas y a la entonces gran novedad de la Ley del Suelo de 1956 (por ello es muy acertado el apunte del profesor Martín Bassols Coma, en nota necrológica publicada en el último número de la *Revista de Urbanismo y Medio Ambiente*, del papel del profesor García de Enterría en el encuadramiento jurídico de la materia urbanística, que debe entenderse que es lógica consecuencia de la expresada visión del régimen local). Lo dice el propio García de Enterría en el prólogo a la primera edición: “El título que da unidad al conjunto refleja por de pronto la índole exacta de los temas particulares que se abordan. Se trata de tres problemas concretos cuya actualidad ha sido determinada por las páginas del Boletín Oficial, pero que en cualquier caso son estudiadas en toda su significación material dentro de la evolución conjunta de nuestro régimen local, trascendiendo del plano estricto de sus concretas regulaciones legales”.

Debe notarse la actualidad del planteamiento sobre la provincia, pues arranca de la insuficiencia del escalón municipal, con carácter general, para articular una verdadera descentralización político-administrativa, y la necesidad de una devolución de poderes hacia arriba, hacia la escala regional, concretada entre nosotros en las comunidades autónomas. De donde, en las reflexiones ulteriores al trabajo mismo, surge la pregunta: *¿quid* de la provincia?, que es contestada a la luz de la importante STC de 28 de julio de 1981, destacando la trascendencia de su garantía institucional, pero el gran margen de configuración que, no obstante, esta deja en manos del legislador ordinario (como prueba el núcleo competencial asignado a la entidad provincial en la Ley básica de 1985). De ahí la decantación de dos modelos autonómicos extremos en punto a la inserción de la instancia provincial: el catalán reductor al mínimo del papel de esta a favor del ámbito comarcal (con recuerdo de la observación de Jordana de Pozas: la excesiva amplitud de la provincia en unos casos para cumplir los requerimientos de la exigible cercanía y su insuficiencia por pequeñez en otros para dotar a su ámbito de verdadera sustancia política) y el vasco expresivo de la contrafigura del anterior. Si para el primero aconseja decantarse por una fórmula más cercana a la del *Kreis* alemán que a la del *arrondissement* francés, respecto del segundo se limita a destacar la posición central en la arquitectura de la comunidad autónoma y no solo en los aspectos hacendísticos. Sin perjuicio de las soluciones decantadas en las restantes comunidades autónomas –alude a la andaluza y la valenciana–, tal examen le permite concluir, con carácter general (que es lo que aquí interesa destacar): i) que al tiempo en que escribía estaba prevaleciendo ya en la práctica –por pragmatismo y comodidad políticos de corto vuelo– la opción por lo que es hoy una realidad: el montaje por las comunidades autónomas de un aparato administrativo propio, reproductor miméticamente del esquema del general del Estado: organización central y periférica; y ii) la recomendación –considerando el mencionado pragmatismo factor esterilizador de las diputaciones en su siglo y medio de existencia preconstitucional– de revalorizar las diputaciones; revalorización que entendía que pasaba por la articulación resuelta con las comunidades autónomas, de forma que puedan actuar normalmente y con excepciones muy singularizadas como las instancias a través de las cuales dichas comunidades sitúan sobre el territorio sus propias competencias en términos de gestión ordinaria de servicios propios. Fórmula que no es sino la aconsejada en

la, en este punto inédita, Ley del Proceso Autonómico derivada del informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981, presidida por el propio E. García de Enterría.

En fin, valgan estas líneas para dejar constancia de la fuerte y duradera impronta que la persona de Don Eduardo y su magna obra dejan entre nosotros.

Luciano Parejo Alfonso

Director de los Cuadernos de Derecho Local (QDL)