

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Procedimiento Administrativo Local*, 2 tomos, Ed. Iustel, Madrid 2005

1. La Editorial Iustel abre, bajo la dirección del profesor S. MUÑOZ MACHADO, una Colección de Biblioteca Municipal, en la que se nos ofrecen ya dos títulos muy sugerentes. El primero de ellos de la autoría del profesor L. MARTÍN REBOLLO sobre la responsabilidad patrimonial de las entidades locales y el segundo de la autoría del profesor y Magistrado F. GONZÁLEZ NAVARRO sobre el procedimiento administrativo local. Estas obras se insertan en las recientes publicaciones que está realizando esta joven editorial entre las que destacan el *Diccionario de Derecho Administrativo* en dos tomos, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO y los dos nuevos volúmenes del *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (I y II) de S. MUÑOZ MACHADO.

La presente reseña va a limitarse al libro de F. GONZÁLEZ NAVARRO, aunque quiere dejar constancia de la apertura de una vía de savia nueva en el árbol de las publicaciones jurídicas.

2. En el libro *Procedimiento Administrativo Local*, insiste, de nuevo F. GONZÁLEZ NAVARRO en el estudio de una materia de la que ya nos había ofrecido un adelanto en el *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO (ediciones de 1988 y 2003). Sin embargo, los dos volúmenes en que se presenta ahora el libro permiten ya visualizar que no se trata de una ampliación de dicho estudio sino de una auténtica recreación (en el sentido de nueva creación) en la que el autor ofrece una visión global, integral y muy amplia del procedimiento administrativo local.

3. Antes de entrar en el examen del libro, procede hacer una breve nota sobre su autor. Francisco González Navarro une dos condiciones profesionales en su persona: Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado del Tribunal Supremo. Me refiero a dicha doble condición porque la misma late y aparece a lo largo de toda la obra, en todas sus páginas, con una significación especial: esta doble condición enriquece de forma sobresaliente el libro, puesto que éste no se limita a una exposición doctrinal jurídica, siempre llena de pleno rigor, sino también la desborda y completa con el análisis de las resoluciones de los Tribunales de Justicia, principalmente del Tribunal Supremo, lo que nos permite ver no sólo el Derecho positivo y la doctrina, sino también su interpretación auténtica por el juez. Aun no siendo de aplicación plena al Derecho español el principio de *judge made law* del Derecho anglosajón, sí que es necesario tener en cuenta que las teorías jurídicas deben ir de la mano de la jurisprudencia, profesores y jueces deben colaborar en el esclarecimiento de las normas jurídicas. Pues bien, ese es el caso y, en consecuencia, el libro que ahora que se reseña tiene la doble virtud de explicar teóricamente el Derecho y también contrastarlo con su aplicación por los Tribunales de Justicia.

Valgan unos pocos ejemplos para mostrar lo que acaba de decirse. La figura del Catedrático de Derecho Administrativo aparece en la explicación de la desconcentración y sus diferencias con figuras afines como la descentralización y la delegación (pp. 175-177) o en los intentos definitorios de lo que es interés general, interés difuso o interés particular (pp. 164-168). Por otra parte, cualquiera de las materias tratadas contiene una enorme y variada cita de sentencias que jalonan todo el libro, aunque cabe citar su especial presencia en el examen de la abstención y recusación (pp. 289-335) o del silencio administrativo (pp. 466-494).

4. El libro constituye un extenso tratamiento jurídico del procedimiento administrativo local, exponiendo dentro del mismo una gran amplitud de materias. Me parece oportuno, no obstante, escoger cuatro de ellas que ofrecen, al menos para mí, una especial singularidad, como va a verse, por muy diferentes razones.

En primer lugar, es sugestivo el Capítulo III sobre principios y reglas (pp. 149-230). En él se recogen y explican los principios del procedimiento administrativo local, en definitiva, del funcionamiento de las Corporaciones locales. Estos son los siguientes: 1) servir con objetividad los intereses generales; 2) descentralización; 3) desconcentración; 4) eficacia y eficiencia; 5) coordinación; y 6) transparencia. Del análisis que el Catedrático y Magistrado realiza de estos principios deseo destacar especialmente el estudio de dos de ellos, por cuanto que se trata de principios poco tratados o que a menudo los Manuales generales relegan o citan de pasada. Me refiero al principio de eficiencia (pp. 190-198), que se considera diferente del de eficacia (p. 191), y al principio de transparencia (pp. 209-230), donde se encuentran importantes consideraciones sobre las aplicaciones jurisprudenciales de este principio.

La segunda cuestión es la relativa al estudio de la abstención y recusación. Se trata de una materia muy importante en las Corporaciones locales, dado que constituyen una Administración de proximidad al ciudadano. No en vano el autor se refiere a la Administración local como democracia de presencia o de proximidad (pp. 26-29). Por un lado hay que destacar la amplitud y complitud de la exposición (pp. 286-335) y, por otro, el abundantísimo tratamiento jurisprudencial que ofrece de estos aspectos. Sin duda alguna, se trata de una materia que recibe un tratamiento que servirá en el día a día de las Corporaciones locales.

En tercer lugar, cabe referirse al estudio del silencio administrativo, materia sobre la que vuelve de nuevo el profesor González Navarro. Lo hace en un "breve" Capítulo (el VI, pp. 457-494). Dos aspectos principales laten en el mismo. El primero es que el autor entiende que no existe la noción de acto presunto aplicable al silencio administrativo positivo, sino que también éste es una ficción, por decirlo de otro modo, a lo sumo un acto ficticio, puesto que nos encontramos no ante una presunción sino ante una ficción, dado que es la Ley la que indica que en caso de silencio es "como si" se hubiera producido un acto en un determinado sentido. El segundo aspecto a destacar se halla en el análisis que ofrece de dos recientes Sentencias del Tribunal Constitucional sobre el silencio administrativo negativo (SSTC 188 y 220/2003), de las que concluye que la inactividad administrativa no puede operar nunca en contra del ciudadano, de modo que el interesado tendrá abierta la vía de recurso mientras la Administración no cumpla con su obligación de resolver.

En último lugar, deseo referirme al Capítulo X, y último, del libro, dedicado a la defensa contra las vías de hecho administrativas. Se trata del examen de una de las modalidades de recurso contencioso-administrativo previstas por la LJCA de 1998, cuyo examen exhaustivo se efectúa en pp. 684-689. Es de agradecer, en primer término, el orden de las normas que regulan el recurso contra la vía de hecho (p. 685). El autor se plantea también una cuestión problemática: ¿aparecido este nuevo recurso, subsiste el interdicto civil? A su juicio hay dos tesis: una que postula que la vía civil ha quedado suprimida y otra que entiende que cabe compatibilizar ambas vías, contencioso-administrativa y civil. No obstante, advierte de las insuficiencias de la vía civil, puesto que la vía del recurso contencioso-administrativo tiene una mayor amplitud de protección (p.709-710).

5. La estructura del libro es la siguiente. El tomo primero recoge los cuatro primeros capítulos. El primero de ellos trata sobre los principios y reglas de la autonomía local. El autor hace de nuevo uso de su conocida aplicación al Derecho Administrativo de la teoría de sistemas (basta ver los trabajos que cita en la nota 10 en p. 34), de modo que entiende el Estado como sistema (p. 63), definiendo a éste como un Estado plural

(p. 64), donde se inserta el subsistema local. Cuatro son las consecuencias de esta aplicación de la teoría sistémica: principios de optimización del sistema global, de interpretación integral, de cooperación y de control de los subsistemas.

El capítulo II, sobre el procedimiento administrativo común y el procedimiento administrativo local, comienza con la definición del concepto de procedimiento administrativo y continúa con la crítica al concepto legal de "procedimiento administrativo común" (que califica de "sombra vana de un fantasma"). Quiero resaltar el estudio de una cuestión que suele, por desgracia, considerarse menor, pero que tiene muchísima relevancia para los funcionarios (y también para los ciudadanos) cual es la relativa al estudio del expediente administrativo que va desde el concepto de expediente hasta quién y cómo puede acceder a los expedientes administrativos (pp. 136-148).

El Capítulo III ya se ha indicado más arriba que constituye uno de los principales de este tomo I, y además, encierra un examen muy pormenorizado de todos los principios del funcionamiento de las Corporaciones locales ya citados.

El Capítulo IV versa sobre los órganos colegiados y la abstención y recusación. Merece detenerse ahora en los órganos colegiados, toda vez que en punto 3 me he referido ya a la abstención y recusación. Explica cuáles son los órganos colegiados locales y el procedimiento que deben seguir para la elaboración de los actos. Es importante el tratamiento que efectúa de las cuestiones formales, no por ello menos importantes, por cuanto que constituyen el basamento de derechos fundamentales de participación en el cargo público (art. 23 CE). Finalmente, trata de otras cuestiones muy relevantes desde el punto de vista de la vida interna de las Corporaciones Locales y que no suelen, asimismo, gozar de predicamento de dedicación doctrinal: las actas y las certificaciones de acuerdos.

El tomo segundo contiene los seis Capítulos siguientes. En el Capítulo V se estudian los archivos y registros de las Corporaciones Locales. El profesor González Navarro denuncia la carencia de regulación general de los archivos municipales, aunque apunta a la regulación de la Ley del Patrimonio Histórico Español, cuyo desarrollo ha dado lugar a las leyes autonómicas de archivos, donde radica ahora dicha regulación. Es de resaltar el estudio especial que realiza sobre los Registros de entrada y salida de documentos de las Corporaciones locales (pp. 383-412), así como la presentación indirecta de escritos en otros lugares con los problemas que esto plantea en orden a sus efectos. Se comenta, asimismo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 1998 (Asunto Pérez Rada) sobre presentación indirecta de escritos. Interesa resaltar, además, la distinción que realiza en el estudio de los Registros de los documentos en formato papel o telemáticos, así como su informatización.

El Capítulo VI versa sobre el silencio administrativo, que ya ha sido objeto de comentario en el punto 3, donde se expone el estado actual de la materia, a la luz de las significativas Sentencias del Tribunal Constitucional que obligan a una relectura de diversos preceptos legales.

El libro no aborda de forma directa la materia de los recursos contra los actos de las Corporaciones Locales, aunque ataca dicha cuestión desde otros ángulos, entre los que cabe destacar el Capítulo VII sobre la impugnación de los actos locales por el Estado y las Comunidades Autónomas. Expone separadamente las distintas vías de impugnación que se recogen, con carácter restrictivo (más reducido que el margen más amplio de control que otorga la Carta Europea de Autonomía Local), en la LBRL. Dos cuestiones cabe resaltar de este Capítulo VII: por un lado, la calificación del requerimiento previo a la impugnación jurisdiccional: se trata de un recurso "especial" potestativo de reposición; por otro, la referencia expresa a la Comunidad Foral de Navarra en cuanto al derecho histórico sobre el principio de "se obedece pero no se cumple" (pp. 543-549).

El Capítulo VIII constituye un estudio sobre la potestad sancionadora de las Corporaciones Locales. Se centra primeramente en el análisis del principio de reserva de ley en materia sancionadora exponiendo el paso de la admisión de una cobertura legal genérica a la posterior exigencia de cobertura legal específica. Expone la necesaria tipificación de las infracciones en el ámbito local resaltando el carácter de órgano democrático del Pleno de las Corporaciones Locales. Por ello, seguidamente, comenta diversas Sentencias del Tribunal Constitucional, principalmente la STC 132/2001, para concluir con la solución que a esta cuestión ha dado la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Conviene reparar en la conceptualización que hace el autor de este tipo de tipificación, en el sentido de señalar que nos encontramos no ante leyes en blanco sino ante leyes de tipificación incompleta.

Llama la atención que el autor estudie en el Capítulo IX uno de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, la ejecución subsidiaria. La justificación se encuentra en la necesidad de explicar el "tosco boceto de una unidad jurídica complejísima" que hace el art. 98 LRJPA (p. 609). De este Capítulo voy a destacar dos cuestiones. La primera de ellas la importante distinción entre tres actos diferentes de la Administración: acto terminal que declara o constituye una obligación, acto de apercibimiento y acto que inicia el procedimiento administrativo de ejecución forzosa (p. 637). La segunda cuestión es el detallado estudio de este procedimiento de ejecución forzosa, dentro del que destaca el problema de los gastos, primero, el presupuesto de gastos y, luego, la liquidación definitiva.

El último Capítulo, el IX, versa sobre la defensa contra las vías de hecho que ya se ha comentado. Resulta de nuevo una explicación muy relevante desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos.

6. Esta breve recensión ha perseguido la finalidad de animar a su lector a la lectura del libro, induciéndole a averiguar por sí mismo todas las cuestiones que tan brillante como ampliamente trata el Prof. González Navarro en relación con el procedimiento administrativo local.

Pero también quiere concluir con una valoración general sobre el libro recensionado. A mi juicio, el libro del prof. González Navarro resulta no sólo útil y práctico sino también relevante desde el punto de vista de las aportaciones doctrinales propias del Derecho Administrativo. Útil no sólo al personal al servicio de las Corporaciones Locales sino también a todos los agentes que deben ponerse en relación con éstas, principalmente a los ciudadanos, cuyos derechos (defensa contra la vía de hecho, acceso a documentos, registro, derecho a la resolución, etc.) se ven tratados de forma muy minuciosa. De relevancia doctrinal para el Derecho Administrativo por cuanto que el profesor González Navarro no rehuye sino que planta cara a los temas candentes de esta disciplina jurídica y, sobre todo, a los derivados de la aplicación de la LRJPA.

Todo lo anterior me permite concluir avanzando una opinión personal. Creo que el libro *Procedimiento Administrativo Local* de F. GONZÁLEZ NAVARRO se va a convertir en un manual de cabecera de permanente consulta en las mesas de los funcionarios de las Corporaciones Locales y también de los despachos de abogados, así como de todos aquellos ciudadanos que deseen conocer con certeza y exhaustividad el procedimiento administrativo local.

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA

Profesor titular de Derecho Administrativo