

junto a sus antecedentes frustrados en época republicana, y en uno de los mejores conocedores de la transición andaluza, sin lugar a dudas.

Merece la pena destacar también la ingente cantidad de bibliografía que utiliza para confeccionar la obra, completada con los archivos del Congreso de los Diputados, entre otros, así como con entrevistas a 17 destacados políticos de la época. El abordar la cuestión con fuentes inéditas aporta mayor exhaustividad a un trabajo que tiene también un importante apoyo documental tanto en los contenidos de la prensa como en el tratamiento comunicativo que ofrecen los medios escritos a los diferentes hechos. La puesta en marcha de una opinión pública sensible ante el hecho resulta ser una cuestión, como bien se encarga de subrayar el autor, vital para llevar a buen puerto la empresa y, sobre todo, para explicar cómo la presión popular llega a un momento que exige respuestas políticas a la paralización del proceso a favor de una autonomía de primer orden competencial.

Como bien se encarga de recordarnos documentadamente RUIZ ROMERO en su obra, la resolución del problema andaluz se convirtió en un problema de Estado y, como bien concluye, sería un motivo sobre el que justificarían su actitud unitaria los golpistas el 23F. Andalucía pasó entonces a ocupar las primeras páginas de todos los medios del Estado, mientras los medios exigían respuestas políticas a un problema que se eternizaba, justo en los instantes donde el liderazgo de Suárez más se cuestionaba hasta que vendría su propia dimisión, y en el instante también donde desde la oposición socialista más se utilizaba el caso andaluz como ariete para poder gobernar desde la Moncloa.

En definitiva, nos encontramos ante un trabajo necesario no sólo para los andaluces, sino también para acercarnos sincrónica y diacrónicamente a la construcción del Estado de las Autonomías que hoy revisan nuestros representantes. Lejos de que imperen las versiones del partido gobernante, los investigadores esgrimimos el argumento de la imparcialidad. Por ello, hay que agradecer y aplaudir la minuciosidad de un estudio que, sin duda, va a convertirse en los próximos años en libro de cabecera para todo aquel que

quiera comprender los intensos y tópicos años de la Transición en Andalucía.

Carlos Alberto CHERNICHERO DÍAZ  
Escuela Universitaria de Relaciones  
Laborales, Trabajo Social y Turismo  
de Jerez  
Universidad de Cádiz  
Vicepresidente del Centro de Estudios  
Históricos de Andalucía

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel: *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, 258 páginas.

La coherente estructura organizativa que establece la Constitución española dota de eficacia y operatividad a los Entes locales; sin embargo, la tan laureada descentralización sólo ha operado para las Comunidades Autónomas, creándose un déficit en la organización de Ayuntamientos, Diputaciones y estructuras institucionales intermedias. En esta obra, articulada en una introducción y seis capítulos, se expone la realidad actual y se da una respuesta jurídica a las necesidades organizativas y de gobierno de la Administración Local.

El primero de los capítulos, «Descentralización y Gobernanza», aborda la necesidad de adaptar el modelo institucional español y europeo a los imperativos impuestos por el nuevo concepto de *gobernanza*. La integración de la estructura organizativa de los distintos niveles de la Administración (instituciones comunitarias, nacionales, regionales-autonómicas y locales) y de la propia sociedad civil (ciudadanos y grupos sociales representativos de intereses de diversa índole) establece un nuevo marco de actuación, en el que resulta imprescindible la consolidación y la reestructuración de la Administración Local.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea muestra el escepticismo de los ciudadanos ante las instituciones, y la necesidad de reducir la distancia que separa al ciudadano de las Administraciones Públicas. En el ámbito comunitario este distanciamiento se agrava, por lo que hay

que recurrir a la participación más activa de los Entes regionales y locales en la adopción y aplicación de las propuestas comunitarias. La necesidad de implicar a ciudadanos desconfiados se traduce en un nuevo planteamiento institucional en el que la ciudad es eje de desarrollo y espacio de encuentro entre el ciudadano y la Administración. La dinamización económica, social y cultural adquiere una nueva perspectiva mediante una red asociativa de Entes locales, vertebrados en base a los principios de subsidiariedad, proximidad, transparencia y responsabilidad.

La Carta Europea de Autonomía Local aspira al establecimiento de una Administración Local efectiva y próxima al ciudadano, y centra el contenido del capítulo II de la obra que analizamos. El profesor SÁNCHEZ BLANCO estima que este documento establece los principios que deben regir la estructura organizativa y operativa de las Entidades locales. Las principales aportaciones de la Carta se centran en la necesaria vinculación de la Administración Local con sus habitantes y su necesaria configuración democrática. Asimismo, también hace referencia a dos aspectos significativos del desarrollo local, la reserva de competencias a los Entes locales y la dotación de recursos financieros. Las reflexiones de la Carta incluyen aportaciones sobre el control de la actividad de los Entes locales, preservación de la integridad territorial y del derecho de asociación, y la necesaria concreción de las estructuras administrativas internas y del estatuto jurídico de su personal y de los propios representantes locales.

A pesar de las directrices comunitarias expuestas y de los propios principios constitucionales, la realidad de los Entes locales en nuestro país se encuentra marcada por el intervencionismo y el control de las instituciones centrales del Estado y de las Comunidades Autónomas. En el capítulo III, el autor aborda la deficitaria aplicación de los principios y contenidos de la gobernanza por el Estado español. La estructura municipios-provincias se encuentra obsoleta, y el asociacionismo entre los municipios colindantes se muestra como una alternativa para la recuperación del protagonismo por parte de los Entes locales.

El texto constitucional, a pesar de su

indeterminación en este ámbito, remite a las agrupaciones municipales y recoge dos supuestos específicos, las islas, organizadas a través de Cabildos o Consejos, y las peculiaridades propias de los territorios forales. Los Estatutos de Autonomía y la Ley de Bases de Régimen Local también incorporan referencias a la agrupación de municipios, específicamente a la creación de comarcas y áreas metropolitanas; estas referencias se encuentran determinadas por numerosas incertidumbres y supeditadas a los procedimientos de creación y sus previsiones, dispuestas en la Ley básica y en el articulado de los Estatutos.

La indeterminación general de las agrupaciones de municipios contrasta con la implantación de los Cabildos Insulares de Canarias, los Consejos de Baleares y las Diputaciones Forales del País Vasco. Estos regímenes especiales respetan los principios de la Carta Europea de Autonomía Local y los caracteres básicos de la gobernanza europea, por lo que constituyen un modelo a seguir para la implantación de una nueva estructura asociativa de los Entes locales en todo el territorio nacional.

La respuesta ante la pasividad y bloqueo a que se ha visto sometida la creación de comarcas y áreas metropolitanas exige el desarrollo de las Diputaciones Provinciales como estructura básica sobre la que instaurar el entramado de relaciones e intereses supramunicipales e intermunicipales. El nuevo y necesario protagonismo de las Diputaciones se encuentra unido a la desaparición de las reservas del Estado español a la Carta Europea de Autonomía Local y al necesario impulso por parte de las Comunidades Autónomas. De esta forma se desarrollaría, en palabras del autor; «la Comunidad de Comunidades provinciales, Comarcales y Metropolitanas», exponente del desarrollo social y económico de un territorio.

A continuación se exponen los desarrollos de la agrupación de municipios en distintas Comunidades Autónomas. Se analizan la estructura comarcal y metropolitana de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con especial atención a las iniciativas supramunicipales implantadas en Barcelona. En el ámbito de la Comunidad

Valenciana, se estudia en detalle la evolución de las distintas alternativas de organización local que se han desarrollado, incorporando una valoración crítica de las mismas. Esta exposición individualizada se completa con las referencias a los modelos comarcales de Castilla y León, Galicia, Cantabria, Aragón, donde cabe destacar el pormenorizado estudio de los caracteres de la organización comarcal de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local ha mantenido diferencias sustantivas entre el régimen institucional español y las directrices y recomendaciones de la Unión Europea; obviando el Libro Blanco de la Gobernanza, que debiera haberse convertido en la guía para la elaboración de esta disposición. La Ley de Modernización opta por un modelo alejado de la legitimación democrática de sus representantes. El alcalde, elegido de forma indirecta por los concejales, tiene la potestad de nombrar concejales, técnicos y gerentes; lo que anula la legitimidad de los cargos elegidos por sufragio universal, directo y secreto, a la vez que fomenta la desprofesionalización y la falta de rigor del sistema público de decisión.

El déficit de legitimación también se perpetúa en la instrumentalización de la participación ciudadana, a través de órganos como el Consejo Social de la Ciudad y la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones; la inoperancia de esta estructura institucional obliga a plantear alternativas intermunicipales capaces de reflejar las peculiaridades de los distintos Entes locales. La necesaria «cooperación horizontal» entre Entes locales es fiel reflejo de la propia dinámica ciudadana, que obliga a la integración de las políticas municipales. Por último, la efectiva implantación de la red telemática española, cuyo último punto de conexión serán los municipios, permitiría dar cumplimiento a los objetivos de la e-Administración y configuraría la estructura adecuada para la participación ciudadana y la racionalización en la organización y gestión pública.

El capítulo IV expone las alternativas para asimilar los principios y la práctica de la gobernanza como fundamento del

principio comunitario europeo de buena administración, y para ello se centra en dos documentos: la Carta de Vitoria y el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España. En lo que respecta al primero de los documentos, el autor estima que presenta una visión parcial de la realidad municipal, ya que atiende de forma exclusiva al entorno urbano, a la vez que obvia la opción del asociacionismo intermunicipal.

El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local se hace eco de la difícil situación de la Administración Local, consecuencia del bloqueo de las instituciones centrales y autonómicas. La situación actual de las Diputaciones Provinciales es una muestra del control y rigidez que han sido impuestos por parte de las Comunidades Autónomas; lo que exige un nuevo diseño organizativo y competencial que permita integrar a las Diputaciones, junto a las Comarcas, las Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares, en la Red Local Española. Por tanto, para la materialización efectiva de la autonomía local sería necesaria la delimitación de las competencias municipales y provinciales, unida a una adecuada dotación financiera, y el necesario entramado asociativo, exponente de las necesidades del ciudadano.

El quinto y último capítulo plantea las propuestas para la adecuación de las Entidades locales a las premisas de la gobernanza y la buena administración. En primer lugar, resulta necesario profundizar en las relaciones intermunicipales, como el marco adecuado para solventar las necesidades comunes de municipios con una problemática social y económica común. El principal impulsor de estas relaciones es el propio ciudadano, que se desarrolla profesional y personalmente en varios municipios, propiciando la necesaria gestión pública compartida, que implique no sólo la comunicación, sino también la actuación común de los responsables políticos implicados.

El marco adecuado para este encuentro se configura en los Consejos Comarcal o Metropolitano, como escalón intermedio antes de acudir a la perspectiva supramunicipal, representada por la Diputación Provincial, que también sería enriquecida por las aportaciones de los órganos inter-

municipales. Esta red institucional encuentra su complemento en la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas pluriprovinciales y las Audiencias Provinciales; conectando la realidad y las demandas ciudadanas con la Administración autonómica y estatal. La materialización efectiva de la autonomía local, a todos sus niveles, exige del adecuado soporte financiero, alejado de los actuales esquemas de subvenciones estatales y autonómicas, y marcado por la participación de las Entidades locales en los tributos recaudados por el Estado y las Comunidades Autónomas, con la necesaria participación de los niveles intermunicipal y supramunicipal.

Como conclusión, coincidimos con el autor en la necesidad de reorganizar el régimen local, con la incorporación de los principios de la *gobernanza* y la buena administración. En esta obra se muestran las alternativas de futuro sobre las que se debiera asentar la profunda reforma que necesita la Administración Local española. El desfase entre los Entes locales y las instituciones centrales y autonómicas es una muestra más de la prevalencia del centralismo, de la Administración General del Estado y de las propias Comunidades Autónomas, en detrimento de la participación del ciudadano y de la incorporación de sus necesidades en la gestión pública. Con las aportaciones del profesor SÁNCHEZ BLANCO, se abren nuevas perspectivas para el diseño de un coherente esquema normativa de la Administración local, autonómica y estatal.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ  
Universidad de Málaga

SUNSTEIN, Cass R.: *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 234 páginas.

Durante los últimos años se han publicado cientos —quizás miles— de artículos y libros en los que se analiza el principio de precaución. Alemanes, ingleses, franceses, italianos, españoles, portugueses, belgas, holandeses, austríacos, sui-

zios, americanos del Norte, sudamericanos, australianos, orientales... juristas, economistas, politólogos, sociólogos, filósofos, médicos, biólogos, farmacéuticos, químicos... Todos ellos y muchos más se han ocupado con profusión del tema. Resulta muy complicado encontrar otra idea surgida del mundo jurídico que, en tan poco tiempo, haya suscitado tanta atención en tantos países por parte de los cultivadores de tantas disciplinas científicas.

El fulgurante éxito mundial logrado por el principio de precaución obedece seguramente a dos circunstancias. La primera es que se presenta como el instrumento con el que se pretende resolver uno de los más serios problemas a los que se enfrenta el hombre en la actualidad: cómo actuar frente a los grandes riesgos tecnológicos, caracterizados por su extraordinaria magnitud, por la incertidumbre acerca de su acaecimiento y por su «explosividad social». La segunda es, paradójicamente, la extrema indeterminación de este atractivo principio. El hecho de que no exista un mínimo consenso acerca de su significado propicia que por todas partes aparezcan estudios en los que se nos explica el origen, la evolución, la naturaleza, el contenido y la importancia revolucionaria del principio. La gran mayoría se limita a repetir lo que otros han dicho antes, aunque también hay quien aporta su granito de originalidad ofreciéndonos su particular versión. Y sólo unos pocos son autores de contribuciones realmente útiles e interesantes.

El libro de SUNSTEIN se eleva muy por encima del mediocre nivel en el que se sitúa la mayoría. Ello se debe, en buena medida, a que el autor, para desarrollar sus argumentos, parece utilizar sistemáticamente los mejores y más recientes conocimientos empíricos proporcionados por las ciencias que con mayor profundidad y rigor han estudiado cómo se comportan realmente los hombres en situaciones de riesgo. Un dato significativo es que, a pesar de que el autor es un jurista, profesor de la *University of Chicago Law School*, casi todas las obras que cita en las notas al pie de página han sido escritas por economistas y psicólogos de primerísima fila en las más prestigiosas revistas especializadas de sus respectivas