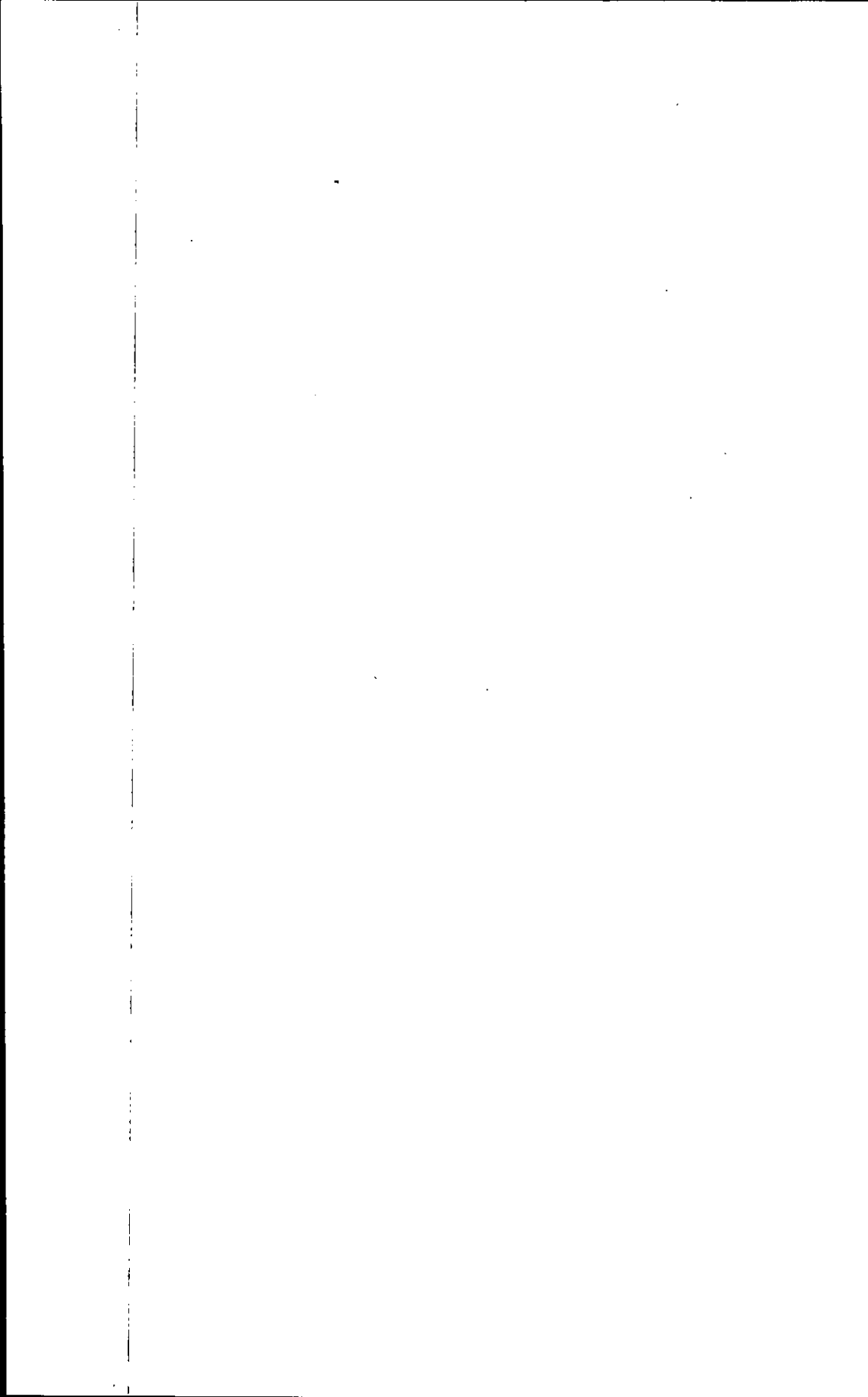


NOTÍCIA DE LLIBRES
I REVISTES



NOTÍCIA DE LLIBRES

BERNARD SCHWARTZ, El federalismo norteamericano actual, Cuadernos Civitas, Madrid, 1984, 119 ps.

MASSINO SEVERO GIANNINI, Las Regiones en Italia, Cuadernos Civitas, Madrid, 1984, 94 ps.

En realitat és difícil que en les lectures que es puguin fer dels llibres de Schwartz i Giannini deixi d'estar present una perspectiva comparada que situï l'estudi del federalisme als Estats Units o el de les regions d'Itàlia en relació a l'Estat de les Autonomies a Espanya. I això no pas perquè el futur de l'Estat de les Autonomies estigui escrit en el passat d'altres models d'estructura de l'estat que ja hagin estat experimentats, ja que cada cas específic de descentralització política presenta els seus trets singulars i la seva pròpia dinàmica, sinó principalment perquè l'Estat de les Autonomies a Espanya es configura encara avui com una estructura de l'Estat oberta en el sentit que diverses perspectives de desenvolupament són possibles, essent el seu principal element indeterminat la magnitud de la decisió política conferida a les Comunitats Autònomes, a

totes elles o bé a algunes. En d'altres paraules, no es pot dir que la distribució de poder entre l'Estat i les Comunitats Autònomes estigui fixat (encara que, en sentit estricte, com se sol afirmar, l'esmentada distribució de competències no assoleix fixació definitiva en cap fórmula de descentralització política). D'entre els elements que contribueixen a mantenir l'esmentada indeterminació, en destaquen clarament dos: d'una banda, el fet que el sistema de partits polítics a Espanya no hagi aconseguit perfils consolidats (per tal com els diversos espais polítics no es troben acotats perfectament) i, així mateix, es pot parlar de veritables sistemes de partits propis en algunes nacionalitats, situació que condiciona notablement el desenvolupament de l'estructura de l'estat autonòmic en la mesura que el dit element afecta directament els subjectes de l'activitat

política en les institucions, i, per tant, expressa la possibilitat de l'existència de polítiques diferents per al desenvolupament de l'Estat de les Autonomies. D'altra banda, les competències assumides respectivament per les Comunitats Autònomes i l'Estat, en darer terme, no són altra cosa que un factor variable. No pas únicament perquè es poden veure afectades per llei d'harmonització, llei-marc o per transferència o delegació a través de llei orgànica a la Comunitat Autònoma per l'Estat de facultats corresponents a matèries de titularitat estatal que, per la seva mateixa naturalesa, siguin susceptibles de transferència o delegació, o bé perquè les competències assumides per les diferents Comunitats Autònomes no siguin iguals, sinó sobretot perquè el caràcter amb el qual s'ha assumit la competència es troba sotmès a un cert grau d'indefinició. En la mesura que la delimitació de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes és, sobre la base de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia, una tasca d'interpretació jurídica, és el Tribunal Constitucional qui, en cas de conflicte, determina la titularitat de la competència i, així mateix, el seu caràcter i abast. A l'actitud positiva de l'Estat i de la Comunitat Autònoma, cal afegir-hi —com darrerament s'hi ha estat insistint— l'orientació jurisprudencial del Tribunal Constitucional com a factor determinant de la configuració de l'Estat de les Autonomies.

De fet, encara que en un període de temps relativament curt, entre el 1979 i el 1983, hagin estat aprovats disset estatus d'autonomia i, amb això, hagin estat creades disset Comunitats Autònomes, s'hagin realitzat eleccions parlamentàries en totes elles i s'hagin format els consells executius autonòmics, s'hagin constituït les comissions

de traspasos de serveis i valoracions i el Tribunal Constitucional hagi establert una línia jurisprudencial en temes significatius tals com, per exemple, la mateixa noció de competència exclusiva o la de legislació bàsica, els dispositius de l'Estat de les Autonomies només s'estan començant a provar en el terreny de la pràctica i roman obert a diversos desenvolupaments possibles en el sentit que tant pot aixoplugar unes Comunitats Autònomes amb capacitat de decisió política significativa o amb capacitat de decisió escassament rellevant, o algunes amb una capacitat de decisió notable al costat d'altres amb capacitat escassa o insignificant.

Des d'aquest punt de vista, els llibres de Schwartz i Giannini tenen un interès evident per a l'estudiós del federalisme americà i del regionalisme italià, respectivament, però no deixen de tenir-lo per a l'estudiós de l'estructura de l'Estat a Espanya.

El llibre del Webb professor of Law de la New York University School of Law —del qual Cuadernos Civitas ja havia publicat el 1980 *Los diez mejores jueces de la historia norteamericana*— es proposa en paraules de l'autor «exposar el panorama general en una de les àrees més importants del Dret Públic als Estats Units». En certa manera, tot passa com si, per tal d'exposar aquest panorama general renunciés a realitzar una descripció del conjunt dels elements del sistema federal i centrés la seva exposició en una peça essencial del sistema que pretén explicar: la distribució de competències entre els diversos centres territorials de poder polític —entre el Govern de Washington i els Estats membres— i el paper decisiu que correspon al Tribunal Suprem en aquest àmbit.

Schwartz —que parteix de l'afirmació de la gran diferència existent entre

Europa i els Estats Units pel que fa a la descentralització política, i assenyal·la la gran intensitat del control atribuït a les instàncies estatals centrals en la tradició europea— afirma que el federalisme americà actual és avui molt diferent del que era originàriament, i que aquesta diferència radica sobretot en l'assumpció de poders majors per part del govern federal davant dels estats. El federalisme americà originari l'anomena, en termes clàssics, federalisme dual, i el caracteritza com aquell que «es basa en la concepció de dues àrees de poder que s'exclouen mútuament i que es limiten recíprocament, i, així mateix, que els titulars corresponents, cadascun dins del seu àmbit de competència definit amb molta rigidesa, es troben en igualtat». Identifica amb molta claredat «laissez-faire» amb federalisme dual, i estat intervencionista amb federalisme, per tal com la crisi de 1929 i l'intervencionisme estatal inclòs en el New Deal rooseveltà són assenyalats com el moment d'emergència del nou federalisme i sosté que aquest és el que adopta el federalisme quan, a més a més de ser imposada la intervenció estatal, ha de ser duta a la pràctica en termes d'homogeneïtat en tot el territori dels Estats Units, la qual cosa suposa, òbviament, l'assumpció de competències majors i noves per part del govern de Washington. 1933, amb la promulgació de la National Industrial Recovery Act és assenyalat com el moment en què el govern federal pretén d'assumir les dites competències, i el 1937 com aquell en què el Tribunal Suprem abandona la concepció del federalisme dual i accepta com a conforme a la constitució l'expansió dels poders de la federació i la reducció dels que són dels estats, la qual cosa és certa, ja que anava més lluny de la doctrina dels poders implícits de Marshall. Se'n

descriu tres, de vies principals, a través de les quals s'opera l'esmentada redistribució de poders:

En primer lloc la nova interpretació que, a partir del 1937 i sobretot a partir del 1941, fa el Tribunal Suprem de la clàusula de comerç; com és sabut, l'article I, secció vuitena, apartat tres de la Constitució Americana atribueix competència al Congrés per regular el comerç entre els Estats, i la desena esmena estableix que les facultats que la Constitució no delega en els Estats Units ni tampoc no prohibeix als Estats resten reservades als Estats o al poble, respectivament, per tal com, en considerar que els poders del Congrés estan taxativament enumerats i, així mateix, que el poder residual correspon als Estats, resultava obvi que la competència en l'àmbit del comerç fora de l'òrbita interestatal corresponia als Estats, de conformitat amb la doctrina del federalisme dual. Ara bé, a partir de la interpretació del Tribunal Suprem el 1948, segons la qual el poder del Congrés sobre el comerç interestatal «s'estén també a aquelles activitats intrastatals que afecten de tal manera el comerç interestatal o l'exercici del poder del Congrés sobre aquest que la seva regulació resulta indispensable per a la consecució d'un legítim com ho és l'exercici del poder atorgat al congrés per regular el comerç intrastatal», el govern de Washington va poder assumir competències en un àmbit tan significatiu com el que fins aleshores havia estat atorgat als Estats, i va disposar de la preeminència davant d'aquests en aplicació de l'article VI de la Constitució, el qual atorga primacia al dret federal davant del dels Estats.

En segon lloc, a través de la nova interpretació que a partir del 1939 va fer el Tribunal Suprem sobre la com-

petència atribuïda al Congrés per a l'establiment d'impostos (art. 1, secció vuitena, apartat primer de la Constitució) per fornir «el benestar social» dels Estats Units, a més a més de poder pagar deutes i fornir la defensa comuna. A partir de la data esmentada es va imposar l'orientació jurisprudencial conforme a la qual el govern nacional podia establir impostos fins i tot quan el seu objectiu no fos predominantment recaptatori, amb la qual cosa es transformava en un instrument regulatori de les activitats dels Estats, en virtut d'una interpretació àmplia de l'expressió «benestar social».

I, en tercer lloc, les subvencions del govern federal. Subvencions que si bé ja estaven condicionades, a partir del 1862, al compliment de determinats requisits per part de l'ens receptor —l'Estat membre—, és a partir del 1929 que l'esmentada tendència s'intensifica i quan el govern central adquireix facultats de control sobre l'activitat dels Estats que inclouen en la seva legislació i administració: «el poder federal per fer ús dels seus fons és probablement el de major transcendència de tots per l'impacte que té en el funcionament efectiu del sistema federal (...) el 1949 (...) el 15 per 100 dels fons objecte de despesa pels governs locals als Estats Units provenien de subvencions federals. El 1980, l'ajut nacional als governs estatals i locals significava el 25 per 100 de les seves despeses». De manera que Schwartz no pot, doncs, deixar de recordar Clark quan deia: «El vell adagi, segons el qual aquell qui paga el cornamusaire tria la melodia, té un element de veritat si l'apliquem a la tècnica de les subvencions», essent, com és sabut, subvenció la forma principal de «cooperació» i el «federalisme cooperatiu» un sistema en què el poder

federal experimenta un increment notable.

Encara que el 1976 el Tribunal Suprem va establir una nova interpretació de la clàusula de comerç menys favorable a l'expansió del poder del govern federal i, alhora, preservadora de certes competències tradicionalment assumides pels Estats, Schwartz s'avança amb l'opinió que el retorn al federalisme dual és impossible, ja que, tot i considerar l'esmentada reorientació de la jurisprudència, Washington es pot imposar com a preminent als Estats a través del poder de disposició dels fons federals i a través de la competència atribuïda al Congrés per a la protecció dels drets civils dels ciutadans, i també a través d'altres instruments jurídics.

Ara bé, l'èmfasi que l'autor ha posat en la descripció de la tendència centralitzadora no l'impedeix ni de percebre amb claredat els límits d'aquesta ni tampoc de deixar d'afirmar el paper crucial dels Estats en la vida política americana, de manera que, fins i tot el lector que no pensi com Tocqueville que «cal estudiar el que passa als Estats abans de parlar del govern de la Unió» no podrà tanmateix deixar d'admetre, juntament amb l'autor del llibre que ens ocupa, que avui «encara que les activitats del govern nacional siguin més cridaneres i ocupen més titulars als diaris, els Estats, per la seva banda, realitzen més activitats, fan servir més diners i forneixen més serveis que en qualsevol època passada». A les darreres pàgines del llibre reproduceix una part del vot particular d'un jutge del Tribunal Suprem que recorda com el sufragi femení, l'assegurança de desocupació, les lleis de salaris mínims, les lleis de protecció del medi ambient i d'altres igualment significatives provenen totes dels Estats, i, així mateix, destaca la relació

existent entre l'exercici dels procediments democràtics i la vitalitat dels Estats. En realitat, tal com va assenyalar Madison fa gairebé cent anys, «els governs dels Estats i de la Federació no són altra cosa que agents diversos dels mateixos electors».

El llibre del catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Roma pretén el mateix objectiu per a Itàlia que el de Schwartz per als Estats Units, és a dir, proporcionar una visió general del sistema de la distribució territorial del poder polític, encara que per aconseguir-ho fa servir una via diferent: prefereix fer-ho a través de la descripció general del conjunt dels elements que integren l'Estat Regional italià. D'aquesta manera, s'allunya del seu propi enfocament, utilitzat abans, de construcció conceptual de la noció d'autonomia i, en concret, de la d'autonomia regional; no detalla l'explicació de l'organització i el funcionament de les regions com Paladin o Gizzi ni tampoc no situa la seva explicació dins d'una panoràmica més àmplia que impliqui des del prisma del dret públic l'estudi del conjunt institucional de l'Estat Italià com Mortati o Martines. El resultat —en allunyar-se de qualsevol intent de construcció dogmàtica, en no adoptar un enfocament de Dret Regional en un sentit estricte i, així mateix, en no situar el seu estudi en un marc més general— és una exposició àgil del tema que es proposa, el qual, si bé està lògicament dominada per l'enfocament jurídic, integra i reclama com a pròpies nocions i aproximacions de la sociologia política.

Giannini es refereix als antecedents del moviment regionalista, mostra i explica els moments principals de la construcció de l'Estat Regional italià (l'aprovació de la Constitució del 1947, la celebració d'eleccions parlamentàries regionals el 1970, la transferència

de matèries de l'Estat a les Regions els anys 1972 i 1975, l'aprovació de la llei delegada del 1977 «que avui regula les atribucions i les activitats de les regions ordinàries») i destaca la no homogeneïtat de les regions, tant des del punt de vista socio-econòmic com del cultural.

Des del punt de vista de l'anàlisi jurídica —i fent servir en part les nocions d'autonomia estatutària, legislativa, administrativa i financera sistemàtica per Paladin com a contigus de l'autonomia regional—, són descrits els sistemes utilitzats per a l'aprovació dels estatuts regionals, i també la potestat legislativa regional i els límits d'aquesta: el límit dels principis, el límit de les «normes fonamentals de les reformes econòmico-socials», el límit dels interessos nacionals i de la resta de regions. Les competències regionals són tractades seguint l'ordre establert per la llei delegada del 1977: ordenadament i organització, serveis socials, desenvolupament econòmic i ordenació del territori. Es mostra especialment crític quant a la posada en pràctica de l'autonomia financera, perquè considera que es dona una complexitat innecessària i, així mateix perquè valora d'abusiva la utilització de fons especials a les Regions, ja que estan vinculats a destinacions específiques que «retallen fatalment l'autonomia de les Regions», i és manté amb l'opinió que la qüestió de les finances regionals encara està per resoldre.

Però, més enllà de la seva descripció del sistema regional italià, adquireixen un interès notable les reflexions disperses al llarg del text que el cas italià suggereix a l'autor del llibre. Tal vegada sis d'aquestes tinguin un sentit particular: en primer lloc, rebutja la utilització de criteris classificatoris formals aplicats a les diverses possibi-

litats de descentralització política, i assenyala la distribució concreta de competències entre ens territorials com la clau per a un coneixement real del cas que es pretén estudiar. En segon lloc, sosté que siguin quines siguin les distincions possibles entre Estat federal i Estat regional, la finalitat de racionalització «dels ordenaments territorials d'un ordenament estatal preexistent que es reforma o es transforma» està en la gènesi de qualsevol experiència regional, i no exclou el fet que puguin intervenir també a un altre nivell factors ètnics, culturals o d'una altra naturalesa, però dóna primàcia a l'element assenyalat anteriorment. En tercer lloc, mai no tracta per separat, o més ben dit, mai no desvincula la reforma regional de la reforma de l'Administració de l'Estat (com a Estat-aparell) i de l'Administració local, de manera que «la institució de les Regions no pot ser mai una operació aïllada, sinó que exigeix la reestructuració coordinada dels diferents aparells, tant de l'Estat com dels poders territorials locals», i afirma que, a Itàlia, la dels dos darrers ens no s'ha produït. En quart lloc, atribueix un paper fonamental a la Cort Constitucional italiana en la configuració de l'Estat Regional, en particular en allò que fa referència a la distribució de competències, sobretot quan enregistra la interpretació realitzada per l'esmentat òrgan dels límits a les lleis regionals en un sentit favorable a l'ampliació de les competències estatals, i també en la declaració de la constitucionalitat de les potestats de direcció i coordinació atribuïdes per llei a l'Estat en relació a les regions. En cinquè lloc posa de relleu la pluralitat de resultats pràctics aconseguida per les diferents regions italianes, i destaca que el paper de les orientacions polítiques dels partits governamentals se

circumscriu en cadascun dels casos a uns límits força precisos, ja que és notori el fet que regions governades per partits o coalicions de partits de signe distint hagin aconseguit resultats molt similars, i posa èmfasi, en canvi, en el fet que, al sud, algunes regions «no aixequen el cap», mentre que a la resta del país «les regions funcionen millor que ho ha fet sempre l'Estat». Finalment, quan es qüestiona l'experiència regional italiana, que no considera en cap moment conclosa, afirma: «hi ha qui esperava de les Regions una total renovació del país i no amaguen el seu desencís; i hi ha qui creia que es canviaria molt poc i aquests han d'admetre que estan equivocats», conclusió que tal vegada adquireix una significació especial quan el tema s'enfoca des de la perspectiva comparada que s'esmentava al començament.

ANTONI MONREAL

NOTA: El paper específic del Tribunal Constitucional espanyol, al qual s'ha fet al·lusió en la configuració de l'Estat de les Autonomies, ha estat posat de relleu recentment pel Sr. J. Solé Tura a «La jurisprudència del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías», *Anuario de Derecho Político*, Universitat de Barcelona, 1983, pàgs. 11 i ss.; pel Sr. M. Aragón, «Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional» a «Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», Institut d'Estudis Fiscals, vol. I, Madrid, 1984, pàgs. 459 i ss.; pel Sr. J. L. Cascajo, a (autors diversos) *El Gobierno en la Constitución y en los Estados de la Autonomía* (en premsa). La referència a Clark feta per Schwartz correspon a *The rise of a New Federalism* (1938). La referència de Tocqueville és de *La democracia en América*, FCE, 2a. ed., Mèxic, 1963, pàg. 77. La referència de Madison i Jay, *El Federalista*, FCE, Mèxic, 2a. ed., 1957, pàg. 199. L'esment de la contribució de Giannini a l'elaboració conceptual de la noció d'autonomia ho és per la seva veu «Autonomia» a *Enciclopedia del Diritto*, vol.

IV, Giuffrè, 1958. L'ordenació de les nocions d'autonomia estatutària, legislativa, administrativa i financera a L. Paladín, *Diritto Regionale*, 3a. ed., Cedam, Padova, 1979. La referència a Gizzi hi és pel seu *Manuale de Diritto Regionale*, 3a. ed., Giuffrè, Milano, 1976. Per a la menció de Mortati, la seva *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tom II, 9a. ed., Cedam, Padova, 1976, pàg. 821 i ss. i 886 i ss. Per a la de Mar-

tines, el seu *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1978, pàg. 651 i ss. Respecte als límits de la direcció de les regions italianes per les diverses forces polítiques, vegeu «Coalition Politics at the Regional Level and Center-Periphery Relationships: The Case of Italy», per L. Graziano i altres a *International Political Science Review*, volum 5, Sage, 1984.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR; FERREIRO LAPATZA, JOSÉ JUAN; MARTÍN QUERALT, JOAN; PÉREZ ROYO, FERNANDO; ROVIRA MOLA, ALBERTO; i TEJERIZO LÓPEZ, JOSÉ MANUEL: **La coordinación financiera estatal autonómica y local**, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1984, 171 pàgs.

El llibre que resumim recull les conferències pronunciades per diversos autors a les «Jornadas sobre la Coordinación Financiera Estatal, Autonómica y Local», realitzades a Barcelona durant els dies 22 al 24 del mes de febrer de 1984.

L'interès i la transcendència dels temes tractats són fora de tot dubte. En efecte, la nova organització territorial de l'Estat configurada a la Constitució del 1978 duu implícita la necessitat de coordinació, no només de l'ordenament jurídic-financer sinó també com a fet fonamental de la gestió financera. Coordinació que, a més de ser una necessitat, constitueix, en matèria financera, un mandat contingut en l'articulat de la mateixa Constitució i en el de les lleis promulgades posteriorment en aquest respecte. És tracta, doncs, d'una exigència nascuda de les noves realitats de respondre bàsicament, des del punt de vista de la ciència jurídica, al problema de la coordinació financera. És lògic que l'organització d'aquests estudis sorgeixi de la Generalitat de Catalunya, ja que, per raons purament cronològiques, aquesta Comunitat Autònoma, abans que d'altres, té plantejades aquesta mena de preocupacions.

Aquesta recopilació, tot i ésser breu, té el mèrit d'ésser la primera que aborda expressament el problema de la coordinació financera des d'un punt de vista general, amb el rigor i la precisió propis dels treballs científics. Així mateix, atesa la personalitat dels seus autors, constituirà un punt de referència obligat per a qualsevol estudi que es faci posteriorment sobre aquesta matèria.

Els temes analitzats pels diversos autors són els següents:

1. La coordinació financera: problemàtica general, per César Albiñana García-Quintana, Catedràtic d'Universitat i Director de l'Institut d'Estudis Fiscals del Ministeri d'Economia i Hisenda.
2. La coordinació dels sistemes fiscals, per Alberto de Rovira y Mola, professor titular de Dret Financer i Tributari de la Universitat de Barcelona.
3. La coordinació de l'endeutament, per José Manuel Tejerizo López, Catedràtic de Dret Financer i Tributari de la Universitat de Valladolid.
4. La coordinació de la gestió tributària, per Joan Martín i Queralt, Catedràtic de Dret Financer i Tributari de la Universitat de València i Director General de Tributs de la Generalitat valenciana.
5. Coordinació

pressupostària entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, per Fernando Pérez Royo, Catedràtic de Dret Financer i Tributari de la Universitat de Cadis-Jerez i Diputat al Congrés dels Diputats, i 6. La coordinació de l'activitat financera a Catalunya, per José Juan Ferreiro Lapatza, Catedràtic de Dret Financer i Tributari de la Universitat de Barcelona.

A continuació veurem per separat cadascun dels articles damunt dits, ja que la diversitat del seu contingut així ho demana.

1. *La coordinació financera: la seva problemàtica general.*

CÉSAR ALBIÑANA, sota aquest títol, exposa una visió panoràmica de la coordinació financera. Una per una, va separant totes les peces que configuren el concepte de coordinació i el seu abast, i també les seves manifestacions en l'àmbit financer. A més a més de les diferents qüestions concretes que cal resoldre en el nostre ordenament jurídic, assenyala uns criteris generals per guiar la coordinació en les activitats específiques que es desenvolupen en l'ordre financer i tributari.

En la primera meitat del seu treball, el Director de l'Institut d'Estudis Fiscals s'ocupa del significat i de l'abast del terme coordinació. Així, en la pluralitat dels ordenaments jurídics espanyols hi ha tècniques jurídiques i extrajurídiques de coordinació diferents.

Hi destaquen les «directives», la «comunicació», la «consulta», l'«establiment de relacions», l'«intercanvi d'informació» i els «plans econòmics». En canvi, rebutja, com a tècnica de coordinació, l'«harmonització» predicada pel Consell d'Estat. Més enda-

vant analitza el tractament que ofereixen el text constitucional, el Tribunal Constitucional i la Doctrina científica a la coordinació.

La segona meitat de l'article de la seva ponència està dedicada a l'organització financera en concret i a les diverses qüestions que se susciten en aquesta amb motiu de la distribució de competències. Per a l'autor, el límit dels règims financers i tributaris de les Comunitats Autònomes es troba en les competències econòmiques regulades per la Constitució. En particular analitza la coordinació financera que hi ha entre els nivells de Govern: estatal, autonòmic i local. És a dir, entre l'Estat i les Comunitats Autònomes tot esmentant en aquest respecte els òrgans mixtos que existeixen en l'àmbit encarregats «de facto» d'aquesta funció coordinadora; entre l'Estat i les Comunitats Autònomes i les Corporacions locals. Finalment, s'atura d'una manera especial en la coordinació dels tributs.

Encara que García de Enterría i Tomás-Ramón Fernández admeten el fet que qualsevol coordinació comporta un determinat poder de direcció, per a l'autor la coordinació constitueix el millor instrument per aconseguir la unitat d'acció en el pla estatal o de l'interès general, sens perjudici de les competències autonòmiques.

La coordinació, segons postula César Albiñana, respon a tècniques o instruments no normatius, i la seva aplicació més àmplia, cal trobar-la en matèries d'hisenda que no estiguin sotmeses al principi de reserva de llei.

2. *La coordinació dels sistemes fiscals.*

ALBERTO DE ROVIRA, coordinador i moderador de les «Jornades» substi-

tueix, amb el seu article, allò que havia de presentar Alejandro Pedrós Abelló com a ponent d'una de les sessions.

En primer lloc, l'autor fa un seguit de precisions terminològiques i conceptuals quant als termes Sistema Fiscal i Coordinació i, així mateix, n'assenyala els condicionaments, els caràcters, el fonament i la justificació.

Més endavant, es dedica en general als diferents mètodes de Coordinació i els classifica i descriu. També ofereix un resum breu de la coordinació dels sistemes fiscals dins l'àmbit del Dret comparat.

Finalment, el professor Rovira s'atura en l'anàlisi de la coordinació de l'ordenament espanyol. Hi observa el fet que no es pot confondre la coordinació amb la subordinació, ja que la primera no ha de retallar l'autonomia. La coordinació només es pot concebre com a instrument d'articulació d'interessos, estructures i actuacions, necessari per fer eficaç l'exercici de l'autonomia mitjançant una cooperació o col·laboració entre l'Estat, les Comunitats Autònomes i els Municipis. La coordinació s'ha d'establir en tres ordres: el normatiu, el d'actuació i el d'organització. Des del punt de vista de la norma i de l'actuació, assenyala els elements de les diferents figures tributàries que haurien d'ésser objecte de coordinació.

3. *La coordinació de l'endeutament*

JOSÉ MANUEL TEJERIZO desenvolupa un tema del qual ja s'ha ocupat en d'altres ocasions. Destaca les dificultats que apareixen en la legislació vigent en el moment d'estudiar la coordinació del Deute com a conseqüència de la manca de regulació d'aquesta i de les equivocacions semàntiques que produeix la terminologia utilitzada en

els textos legals. L'autor recalca que en matèria de deute públic es dóna una peculiaritat que no és present en d'altres ingressos públics. En el sector públic, el qui emet deute ha de competir amb el sector privat quant a la captació de capitals a préstec i amb la resta d'ens públics que també emeten deute. El seu treball examina les normes i els mecanismes que es fan servir per aconseguir que la política d'endeutament del sector públic sigui coherent i racional. L'estructura en dues parts per raó del seu objecte: l'una destinada al deute de les Comunitats Autònomes, i l'altra, al deute de les Corporacions locals. En totes dues, hi segueix el mateix esquema: normes aplicables, operacions realitzades i la coordinació del deute, regional en el primer cas i local en el segon.

Quant al deute públic de les Comunitats Autònomes, exposa que aquestes poden emetre deute a curt, mitjà i llarg termini, però tenen tot un seguit de limitacions pel que fa al termini d'amortització, al fi que serveixen, a la quantia màxima que poden assolir i a la necessitat de coordinació en el Consell de Política Fiscal i Financera. No s'admet el repudiament del Deute Regional, i la conversió està molt limitada. Els seus procediments d'emissió són similars als de l'Estat, i els títols-valor s'equiparen amb els de l'Estat quant als beneficis i les condicions de què gaudeixen. Les operacions efectuades són a hores d'ara insuficients, circumstància raonable atès el poc temps de vida que tenen les entitats autonòmiques.

L'autor assenyala que la coordinació del Deute Regional es pot fer o s'ha de fer mitjançant l'intercanvi d'informació sobre les emissions de deute respectives, la planificació global i conjunta, el concert d'un calendari de les emissions de Deute Públic i la fixació d'un límit anual d'endeutament del

sector públic. Entre els problemes que planteja l'emissió de Deute Públic des de la perspectiva de la coordinació fa esment del requisit formal de l'autorització que ha de donar l'Estat com a requisit formal, l'aptitud dels títols emesos per poder nodrir els fons d'inversió obligatòria de les entitats de crèdit, les condicions bàsiques de cada emissió respecte als interessos i a l'amortització, i l'existència d'un mercat secundari fluid i atraient.

Pel que fa als deutes de les Corporacions locals, l'autor apunta el fet que aquestes en poden emetre, però només a termini mitjà i llarg i amb severes limitacions, tant des del punt de vista material com formal. Els procediments d'emissió no tenen cap particularitat quant a les Comunitats Autònomes. Les operacions efectuades s'han incrementat extraordinàriament, però s'observa un estancament en la fórmula de finançament, tant en els Ajuntaments com en les Diputacions.

La coordinació del Deute Local és un tema molt menys debatut en relació amb el de les Comunitats Autònomes. Anteriorment a la Constitució, la coordinació es duia a terme sota un control sever, però en existir aquesta, pel respecte al principi d'autonomia d'aquests ens públics, aquest control ha desaparegut. L'únic mitjà de coordinació que hi ha és l'autorització per part del Ministeri d'Hisenda de les emissions de Deute Local, la constitucionalitat de les quals va ésser resolta afirmativament per sentència del 2 de febrer de 1981 pel Tribunal Constitucional. Però el que encara resta per resoldre, segons l'autor, és allò que fa referència al conflicte positiu de competències entre l'Administració de l'Estat i les Autonomies, respecte a qui té potestat per donar aquesta autorització. El Tribunal Constitucional ha adoptat una solució salomònica, ja que

diu que l'Estat té la titularitat de la competència per autoritzar operacions de crèdit a les Corporacions locals i, així mateix, que l'Entitat Autònoma (la Generalitat de Catalunya, en el cas concret) és la titular de la competència d'autorització d'aval. Solució a què ens referim força curiosa, ja que, d'acord amb l'article 169.3 del Reial Decret 3250/1976, de 30 de desembre, diu textualment que «les operacions d'aval es consideraran com a operacions de crèdit als efectes dels límits establerts per l'article 163».

A parer del professor Tejerizo, la pugna de competències s'ha de resoldre acceptant una situació de concurrència.

4. *La coordinació de la gestió tributària.*

JOAN MARTÍN QUERALT desenvolupa el tema de la coordinació de la gestió tributària. En la seva introducció descriu l'existència de tres sistemes tributaris diferents (Estat, Comunitats Autònomes i Corporacions locals). Han de restar subjectes als mateixos principis constitucionals i alhora evitar l'increment de la pressió fiscal indirecta i també possibilitar una assignació òptima dels recursos públics. Per això calen mesures de coordinació que permetin un funcionament correcte. Així mateix, descriu els obstacles que dificulten aquesta coordinació: la coincidència cronològica del procés de cessió de tribut a les Comunitats Autònomes amb les profundes reformes orgàniques que ha emprès l'Administració Tributària Central i la proliferació normativa que regula els tributs.

L'apartat II es refereix als problemes que la coordinació planteja durant el període anterior a la cessió de tributs i en el moment en què la ces-

sió ha entrat en vigor i es fa efectiva. Entre aquests esmenta els següents:

1) la penúria dels mitjans humans i materials amb els quals han estat dotades les noves Administracions de les Comunitats Autònomes;

2) la coordinació de la gestió dels impostos cedits;

3) el paper de les «Oficines de col·laboració, coordinació i enllaç»;

4) els procediments d'abonament de les quantitats percebudes indegudament per una o altra Administració, i

5) l'elaboració de plans d'inspecció conjunta i del pla conjunt i coordinat d'informàtica fiscal.

L'apartat III assenjala els problemes de la gestió tributària de les taxes transferides, en especial la dificultat de dotar-les d'una cobertura jurídica sòlida en el cas de modificació de tarifes.

Planteja que l'assumpció de competències en matèria econòmico-administrativa per part de les Comunitats Autònomes cal que vagi acompanyada de l'establiment dels òrgans econòmico-administratius corresponents, si no es vol deixar l'administrat indefensat.

Entre les seves conclusions, M. Queralt indica que els problemes polítics de la cessió de tributs han deixat pas als conflictes de caràcter estrictament jurídics. Per exemple, l'adopció de criteris uniformes de valoració i determinació dels ingressos que corresponen a les diferents Comunitats Autònomes un cop hagi operat la cessió efectiva dels tributs. Així mateix, emet un judici global crític sobre la cessió de tributs: la sobrevaloració de la recaptació previsible.

L'autor acaba amb una referència al paper de coordinació que les Comunitats Autònomes han d'exercir respecte a les Administracions locals a través de la col·laboració amb els consor-

cis de valoració i els municipis afectats.

5. *Coordinació pressupostària entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.*

FERNANDO PÉREZ ROYO desenvolupa la seva ponència sobre el tema de la coordinació pressupostària entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en deu apartats. Exclou la coordinació dels pressupostos de les Corporacions locals per raons d'espai.

A l'apartat primer, hi planteja la necessitat de la coordinació pressupostària i de la despesa si es volen evitar disfuncions que obligatòriament derivarien en un Estat de les Autonomies com el que figura a la nostra Constitució, en què els diferents nivells de Govern tenen autonomia pressupostària i de despesa.

En el segon, es refereix a les normes que regulen la coordinació de l'activitat financera de les Comunitats Autònomes amb l'Estat en el nostre dret positiu, i remarca especialment el paper del Consell de Política Fiscal i Financera com a òrgan específicament encarregat d'aquesta.

A continuació explica, al seu apartat tercer, com s'ha resolt la coordinació en el Dret alemany i italià, casos en què es van inspirar més directament el nostres legisladors.

L'apartat quart se centra en la definició del paper del Consell de Política Fiscal i Econòmica com a òrgan consultiu encarregat de desenvolupar l'activitat coordinadora en matèria pressupostària i d'establir-ne els principis, els criteris i els mecanismes d'execució, tenint en compte que els seus acords no són vinculants per a les Comunitats Autònomes.

A partir de la norma comptable i de

despesa autonòmica, enumera, a l'apartat cinquè, les àrees que a parer seu han de ser coordinades: 1) Procés pressupostari, 2) Principis pressupostaris, 3) Desenvolupament del cicle pressupostari, 4) Estructura dels pressupostos, i 5) Decisions en matèria de despesa.

La coordinació de diversos aspectes del procés pressupostari relatius a la normativa, als principis, a la coordinació del cicle i a la coordinació de l'estructura pressupostària són desenvolupats als apartats sisè, setè, vuitè i novè, respectivament.

Per manca d'una regulació específica en la Constitució, l'esmentada coordinació, segons l'autor, es resol amb l'aplicació de la Llei General Pressupostària com a llei marc, i mitjançant la introducció, als Estatuts d'Autonomia i a la LOFCA, dels principis pressupostaris de la Llei General Pressupostària. En aquesta línia, la LOFCA exigeix que els pressupostos de les Comunitats Autònomes s'han d'elaborar amb criteris homogenis de manera que en sigui possible la coordinació amb els de l'Estat. Així mateix, proposa que en el si del Consell de Política Fiscal caldria que s'hi elaborés l'estructura dels programes pressupostaris per tal d'assegurar-ne la coordinació.

La ponència es clou amb una anàlisi de les decisions en matèria de despesa pública. Per raons òbvies, constitueix l'element principal de l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes i, per això, és en la despesa pública on resulta més difícil la coordinació. Per a l'autor, aquesta només pot venir per la via de la negociació política a través del paper consultiu del Consell de Política Fiscal i Financera, del Fons de Compensació Interterritorial i del futur Consell Econòmic Social, previst per l'art. 331.2 de la Constitució.

6. *La coordinació de l'activitat financera a Catalunya.*

JOSÉ JUAN FERREIRO, després de definir el concepte de coordinació, precisa que el contingut de la seva ponència és «parlar del lloc que ocupen, en la seva actuació conjunta a Catalunya, el poder financer de l'Estat, el de la Comunitat Autònoma de Catalunya i el de les Corporacions locals catalanes; de les seves fronteres recíproques, dels punts de fricció que poden produir-se i de l'ajut mutu que poden i s'han de prestar».

En el seu treball segueix la tècnica dels «temes-testimoni», l'estudi específic del qual, per a un model concret (en aquest cas el dels impostos a Catalunya) li permet d'aconseguir una conclusió vàlida de caràcter general.

El professor Ferreiro es pronuncia a favor del desenvolupament com a via de finançament dels impostos propis. Tanmateix, adverteix del fet que el no aprofitament d'aquesta violenta lletra de la Constitució i la de l'Estatut d'Autonomia, ja que la Constitució reconeix els impostos propis com a «mitjà de finançament de les Autonomies» i l'Estatut d'Autonomia esmenta els impostos propis com a un dels recursos de la Comunitat Autònoma, rescabala per a aquesta la seva gestió i atribueix al Parlament català la potestat d'establir-los. Així, doncs, Catalunya ha d'exercir aqueix poder d'imposició i, per tant, no renunciar-hi a causa d'una interpretació restrictiva de la Constitució i de l'Estatut.

D'altra banda, explica els avantatges del sistema mixt des del punt de vista del control, la responsabilitat i l'autonomia, davant del sistema pel qual l'Estat recapta tots els tributs.

Segons l'autor, l'Estat pot regular i delimitar el poder d'imposició de Catalunya. Però no el pot anul·lar. La

Constitució l'imposa el respecte a l'autonomia financera de la Comunitat Autònoma.

Per tal de coordinar la Hisenda Estatal, Autònoma i Local haurà de crear i dissenyar la Hisenda Autònoma. Assenyalar-ne els límits i les possibilitats. L'espai que aquesta ha d'ocupar.

Ferreiro expressa algunes idees pel que fa a les parcel·les que podria ocupar la imposició pròpia de Catalunya. En concret, es referix a les següents: 1) Impost sobre el Patrimoni de les Persones Jurídiques radicades a Catalunya. 2) Impostos sobre les Vendes en la fase minorista. 3) L'abandonament per l'Estat en favor de Catalunya de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i de l'Impost sobre Successions. 4) La possibilitat d'assumir tributs reservats per les Lleis a les entitats locals: contribucions territorials urbana i rústica, Impostos Municipals sobre solars i, així mateix, l'increment del valor dels terrenys i de determinades contribucions especials.

Més endavant, realitza una descripció de la situació actual i de les possibilitats futures en el cas català.

El professor Ferreiro estableix les conclusions següents: 1) La Hisenda autònoma catalana no ocupa encara el lloc que li correspon en aquest terreny, segons la Constitució i l'Estatut. 2) Catalunya ha de fer servir les possibilitats d'actuació que li ofereix l'Estatut i la Constitució per establir un model autòmic amb un espai vital suficient entre els tradicionals poders de l'Estat i de les Corporacions locals. 3) Catalunya no ha d'autolimitar les seves possibilitats de poder autòmic davant dels altres poders tradicionals.

En definitiva, l'autor proposa a les Comunitats Autònomes que deixin de jugar un paper passiu i adoptin un protagonisme actiu en matèria de finançament per mitjà dels impostos propis.

Finalment, només ens resta recomanar la lectura atenta d'aquesta obra, felicitar els autors i agrair a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, en la persona del seu director Josep-Enric Rebés, els esforços que realitza en la promoció d'estudis d'aquesta naturalesa.

MIGUEL CARROBÉ GENÉ

El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983), a cura d'ENRIC LLUCH i ORIOL NEL·LO, Diputació de Barcelona, 1984

Reunir els estudis, documents, informes i propostes més rellevants que han estat escrits des del 1939 al 1983 sobre la divisió territorial de Catalunya, i també els textos legals i debats institucionals que aquesta qüestió ha generat, havia de ser necessàriament una tasca arduosa i complexa atesa l'abundosa bibliografia que aquella temàtica ha suscitat. El llibre que presentem reïx precisament en aquesta

comesa. Els seus curadors, Enric LLUCH i Oriol NEL·LO, en aplegar-hi més d'un centenar de textos curosament destriats, i a la vegada reproduir-hi les normes legals i els debats institucionals de major incidència en aquella divisió, ens forneixen d'un material de gran utilitat, que, com a molt, només teníem de manera parcial i fragmentària.

El recull, que no podia ser exhaus-

tiu atesa l'amplitud de fonts, reprodueix, després d'una tria que segons els mateixos autors s'ha pretès *prou significativa* i que permetès «un cert equilibri entre els temes tractats», els estudis i textos que hom podria considerar més valuosos o interessants. D'altra banda, com que cada text seleccionat va acompanyat d'una nota liminar que, a més a més de glossar la personalitat de l'autor, informa el lector sobre altres treballs no publicats en el volum però que tenen relació amb el mateix tema, creiem que el resultat final és el d'un compendi prolix que ha d'esvenir molt útil.

El conjunt de materials aplegats (algun fins i tot inèdit, com és el cas del dictamen emès a l'exili per la ponència de Qüestions polítiques del Consell assessor de la Presidència de la Generalitat, de l'any 1945) —materials que no escau ara d'enumerar (ja s'ha dit que el llibre conté més d'un centenar de treballs)—, és precedit d'un breu estudi que han redactat els propis curadors. Aquest estudi preliminar ens permet conèixer el context en què es va anar gestant la documentació reunida, com també l'evolució dels criteris que sobre la divisió territorial han prevalgut durant el període 1939-1983.

No cal dir que una de les qüestions que plana més intensament en el tractament i debat de la divisió territorial al llarg d'aquests anys és la voluntat d'institucionalitzar la comarca per tal de superar la inadequació i el rebuig de la divisió provincial. Els autors són, en aquest punt, especialment sensibles, bo i detallant les diverses utilitzacions que hom fa durant els anys estudiats de l'àmbit comarcal, en il·lustrar les raons que expliquen el creixement de la consciència comarcal, i en detectar les referències —cada vegada més abundoses i de major accent reivindi-

catiu (destaca el paper que el *Congrés de Cultura Catalana* tingué en aquest procés)— a la divisió territorial que fou establerta durant la II República per la Generalitat de Catalunya amb els Decrets de 27 d'agost de 1936 i de 23 de desembre del mateix any.

Encara que per les dades subministrades pels curadors s'explica l'actual presència influent de la divisió territorial de l'any 1936, no deixa de ser paradoxal —cosa que, d'altra banda, fa veure el rigor i perfecció del treball de la *Ponència per a l'estudi de la Divisió territorial* creada l'any 1931, i que va dirigir el geògraf Pau VILA— *el pes que avui ateny aquella divisió* si tenim present que la divisió territorial va tenir una vigència molt curta en ésser implantada ja en plena guerra.¹ No ha d'oblidar-se, a més a més, que el primer Decret, el de 27 d'agost de 1936, no implantà la divisió territorial com una divisió per a la presta-

1. Els esdeveniments bèl·lics han estat destacats com el marc que fa viable la presa de decisió d'aplicar la nova divisió territorial i fer desaparèixer definitivament les províncies. (*Vid.*, al respecte: GENERALITAT DE CATALUNYA, CONSELLERIA D'ECONOMIA: *La divisió territorial de Catalunya, 1937*, reimpressió del 1977, pàg. 66, i PRATS, J.: *L'autonomia política i el fet provincial a Catalunya*, a «Administració Pública», núm. 1, 1978, pàg. 19). Amb tot, l'abandó de la divisió provincial en allò que encara persistia —com a divisió per a la prestació de serveis— només pot copsar-se plenament, al nostre parer, si hom té en consideració que els fets bèl·lics arrosseguen un trencament de l'articulació legal Estat-Generalitat vigent fins aleshores. Cal no desconèixer que el President de la Generalitat, el dia següent de signar-se el Decret pel qual s'establí la divisió territorial, expedí un altre Decret que disposava que «Solament tindran força d'obligar en el territori de Catalunya les disposicions legals que siguin publicades al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i que aquest Decret fou publicat al *Diari Oficial de la Generalitat* de 30 d'agost, és a dir, amb antelació a la publicació del Decret que instaurava les regions i comarques.

ció del *conjunt* de serveis de la Generalitat, sinó *més* com a divisió per establir els Consells delegats del Consell d'Economia de Catalunya a les capitalitats de les nou regions que comprenien el conjunt de les trenta-vuit comarques en què es dividia Catalunya. Fou amb el segon Decret, el de 23 de desembre del mateix any, que es facilità l'aplicació del primer Decret «a tots els serveis d'administració i govern».²

També cal advertir que la comarca no va assolir en el període republicà el caràcter d'entitat local —que és precisament la naturalesa amb què avui majoritàriament vol dotar-se-la— i que fins i tot aquesta concepció era menystinguda pels corrents municipalistes que veien en l'ens comarcal una amenaça a l'autonomia municipal.³ Relegada a divisió territorial, per a l'*administració perifèrica* de la Generalitat, calia temps (una sedimentació) i una estabilitat política aleshores inexistents, perquè la comarca es substantivitzés fins a conformar una entitat local. Valdrà la pena aprofundir algun dia en les raons que expliquen el canvi ocorregut en la concepció de la comarca i que menen avui a reivindicar-la, abans que res, com a entitat local.

Retornant al conjunt del recull que ens ocupa, i en relació amb els criteris de selecció dels treballs, hem de dir que ens semblen coherents i raonables: llibres i opuscles en què es fa referència a aspectes generals o parcials de la divisió territorial de Catalunya; articles apareguts en revistes editades a Catalunya... Tanmateix, creiem que pel que fa a les revistes hauria estat

útil incloure-hi els comentaris i treballs que sobre la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981 s'han publicat en revistes jurídiques espanyoles editades fora de Catalunya. Les raons de la conveniència d'aquesta inclusió són ben simples: 1) La transcendència de la doctrina fixada pel Tribunal Constitucional en aquesta sentència (la sentència correspon al recurs d'inconstitucionalitat núm. 40/81, promogut contra la Llei del Parlament de Catalunya 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les Diputacions catalanes a la Generalitat de Catalunya) en incidir directament en el tema de la divisió territorial, ja que el Tribunal Constitucional es pronuncia sobre l'abast i les conseqüències jurídiques de la «*inequívoca garantia de la autonomia provincial*» que contenen els arts. 137 i 141 de la Constitució;⁴ i 2) Suplir els escassos comentaris doctrinals que la citada sentència ha suscitat a Catalunya.⁵ En definitiva, pensem que la incorporació de treballs apuntada, en versar sobre els *condicionants* que vinculen la futura divisió, hauria arrodonit l'espectre de perspectives amb què s'aborda l'esmentada temàtica en els estudis continguts en el recull.

La lectura d'aquest llibre, o el mer repàs de tots els materials recopilats, fa més que avinent que no són massa més *estudis* allò que precisa la futura divisió territorial, sinó una *decisió* política coherent que permeti instaurar-

4. Recordeu que, en resum, consistiria en el deure del legislador de respectar el «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución» a l'hora de redistribuir les competències de les entitats locals, per a preservar la institució garantida —en la sentència, la província— en termes recognoscibles.

5. La recent publicació del llibre *La comarca com a ens territorial*, editat per l'Escola d'Administració Pública, cobriria el dèficit assenyalat.

2. GENERALITAT DE CATALUNYA, CONSELLERIA D'ECONOMIA: *Op. cit.*, pàg. 68.

3. *Vid.*: MIR, J.: *La divisió territorial de Catalunya: Plantejament de la comarca en la Segona República*, «Administració Pública», núm. 2.

la sense més dilació. El contratemps que va suposar la sentència de 28 de juliol de 1981 no justifica la inactivitat parlamentària en un punt, com aquest, que es presenta com a prioritari per la majoria de forces polítiques de Catalunya. Tampoc s'hi valdrà a escudar-se en els entrebancs que pugui contenir la futura Llei reguladora de les Basès del Règim Local per retardar més la nova divisió. En aquest sentit, podem avançar, atès el text del projecte aprovat pel ple del Congrés dels Diputats (que segons que sembla no serà objecte de modificacions importants com a conseqüència de la discussió pendent del Senat), que la llei condicionarà la creació de les comarques a la iniciativa i voluntat expressa dels municipis interessats (art. 42.2 del projecte), cosa que, encara que per a Catalunya s'excepciona parcialment —per a quan «*se impidiera de forma parcial y minoritaria la organización comarcal del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma*» (disposició

adicional tercera)— contradiu obertament l'art. 5.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, on la comarca es configura, lluny de ser una institució facultativa, com a entitat *obligada* que no pot disposar-se segons la lliure voluntat del legislador. Així mateix, la citada disposició adicional tercera del projecte fa dependre la superació del rebuig municipal d'una llei del Parlament de Catalunya aprovada per majoria absoluta, és a dir, de l'exigència d'un *quorum* reforçat que, com que no està previst en l'Estatut, comporta una clara ingerència del legislador estatal en el poder autoorganitzatori de la cambra catalana, cosa que és una clara infracció de l'ordenament jurídic.

Malauradament la divisió territorial és, ara com ara, i si se'ns permet un símil que ja utilitzarem en una altra ocasió, una mena de *Bella adormida del bosc*, que tothom cobeja, però que ningú no gosa de deixondir.

ANTONI MILIAN I MASSANA

JAUME VERNET I LLOBET, Concepte i objecte de les lleis d'harmonització, Escola d'Administració Pública de Catalunya, col·lecció «Estudis» 3, Barcelona 1984, 223 ps., 14 × 20,5 cm, ISBN 84-393-0432-3. Amb un pròleg de Miguel Àngel Aparicio.

L'Estat de les autonomies creat per la Constitució de 1978 ha suposat per al jurista la necessitat de reordenar molts dels esquemes i teories amb els quals estava acostumat a operar. Un dels temes més afectats pel text constitucional ha estat el sistema de les fonts. Des del valor del Tribunal Constitucional i les seves tècniques interpretatives fins a la pluralitat de normes amb força de llei i la necessitat de trobar criteris que donin coherència a aquesta pluralitat, totes són qüestions complexes que han reclamat l'esforç de l'estudiós de la matèria.

No ens ha d'estranyar, doncs, l'elevat nombre de jornades d'estudi, de debats i de publicacions que s'han apropiat a la problemàtica del sistema de fonts a partir de la Constitució de 1978. Alhora que reconeixem el fet que s'ha dedicat molta energia a un tema tan important, cal també assumir el fet real del camí que encara resta per recórrer.

Així, com un pas més en aquest camí, l'autor s'afegeix al conjunt de juristes que, tot fent servir les tècniques que els són pròpies, el raonament jurídic, han intentat d'aprofundir en el

significat d'algun aspecte concret del nou sistema normatiu. D'aquesta manera, en aconseguir una major concordança entre les forces socials en relació al valor de les normes que regulen la seva actuació, s'assoleix l'objectiu final de pacificar i ordenar la vida social dins d'un sistema de normes prèviament admès pel seu origen democràtic.

Certament, una de les qüestions que demana aquest esforç és l'estudi de cadascun dels tipus de normes amb força de llei que ha previst la Constitució. Entre tots ells Jaume Vernet tria, amb encert, l'estudi de les lleis d'harmonització, ja que la novetat d'aquesta figura (excepció feta de l'antecedent de la II República) va unida a la seva pròpia transcendència en la delimitació de les competències legislatives entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. El debat sobre el Projecte de LOAPA que es va desenvolupar de forma paral·lela al procés d'elaboració del treball de Vernet va confirmar l'encert i l'oportunitat, no pas oportunisme, del tema triat.

Un cop centrat l'estudi en les lleis d'harmonització, l'autor decidí, malgrat tot, de limitar-lo a dos temes centrals: el concepte i l'objecte d'aquestes lleis. Limitació que deixa fora temes d'interès notable com els requisits formals de tals lleis i, en particular, l'abast de l'apreciació de l'interès general perquè es dicti una llei harmonitzadora, la majoria absoluta necessària perquè es pugui fer aquesta apreciació i la necessitat o no necessitat de mantenir tal majoria en la tramitació posterior de la llei.

Així, doncs, podem parlar d'una modestia per part de Jaume Vernet quan limita el seu camp d'investigació, fet compensat per l'aprofundiment al qual arriba quan aborda els temes que ha triat com a objecte del llibre, ja que

cal assenyalar d'una manera destacada el fet que els aspectes tractats han estat examinats amb rigor i seriositat. Prova d'això ho és el maneig exhaustiu de la bibliografia i la referència constant als Diaris de sessions i als Butlletins Oficials de les Corts i del Senat com a punts de referència sobre els quals es basen moltes de les opinions que recull el text del llibre.

En definitiva, el llibre de Vernet ens ofereix una reflexió profunda sobre els problemes relatius al concepte i a l'objecte de les lleis harmonitzadores i, així mateix, al començament fa una referència breu a l'antecedent de la II República (article 19 de la Constitució republicana) i un examen complet dels antecedents parlamentaris que varen donar lloc a l'article 150.3 de la Constitució.

A partir d'aquest marc global de referència al treball, en primer lloc se centra en el concepte de les lleis d'harmonització, amb la intenció de precisar-ne la funcionalitat, és a dir, la raó que va dur al constituent a crear un tipus de llei determinat, amb uns requisits formals propis i amb un objectiu a complir dins del nou Estat de les Autonomies. La conclusió a la qual arriba Jaume Vernet està clarament exposada i definida: les lleis d'harmonització responen a la finalitat de servir de mitjà de resolució anticipat de conflictes entre l'Estat de les Autonomies, per la qual cosa aquestes normes, quant a la seva utilització, tenen un caràcter excepcional. Únicament en el cas que manqui un altre mecanisme, l'interès general demanarà que es promulgui una llei del Parlament estatal que harmonitzi les disposicions normatives de les Comunitats Autònomes. Per tant, ens trobem, tal com ho ha dit el Tribunal Constitucional, davant d'una norma de tancament. Una norma de tancament que és en mans del Par-

lament central i, en conseqüència, últim recurs d'aquests abans d'arribar a la situació patològica del conflicte.

En resum i coincidint amb Jaume Vernet, creiem que el constituent, en redactar l'article 150 de la Constitució, va voler oferir tot un seguit de mecanismes per tal de flexibilitzar en darrer terme (és a dir, per damunt del sistema ordinari de distribució de competències) un sistema de distribució de competències que podia resultar a vegades insatisfatori. Al paràgraf tercer es permet al Parlament central de limitar l'exercici de competències autonòmiques si l'interès general ho requereix, i evitar en aquests casos el fet que s'hagi de plantejar un conflicte de competències o bé un recurs d'inconstitucionalitat. En qualsevol cas, correspon a les Comunitats Autònomes el plantejament del recurs corresponent si hom entèn que la via de l'article 150.3 no ha estat utilitzada correctament al seu moment.

L'altre gran tema a què esmerça l'autor la seva atenció és l'objecte de les lleis harmonitzadores. L'article 150.3 assenyala amb precisió el fet que l'objecte, el componen *les disposicions normatives de les Comunitats Autònomes*, però la claredat de la referència no ha privat que Jaume Vernet copsés els problemes que amaga aquesta referència legal tan clara.

Així, es planteja la polèmica al voltant de la possibilitat d'harmonitzar *ex ante* o *ex post*, la possible extensió de l'harmonització a les disposicions estatals, la necessitat que les normes harmonitzades siguin exercici o no de les competències exclusives i, fins i tot, la possibilitat d'harmonitzar els Estatuts.

D'aquest conjunt de temes, posa especial atenció en el caràcter *ex ante* o *ex post* de l'harmonització, tema que assolí un elevat nivell de polèmica en

el detat del Projecte de LOAPA, però que tal vegada avui Jaume Vernet no dubta a mantenir la idea de la necessitat d'una harmonització *ex post*, per tal com, a parer meu, no s'aconsegueix de desmuntar un argument en contra que es reculli en aquest llibre. Argument que es basa en el fet d'afirmar que, en el cas de competències que siguin assignades a moltes o bé a totes les Comunitats Autònomes, la llei harmonitzadora *ex post*, per a alguns, serà *ex ante* per a d'altres. Seria absurd obligar l'Estat a esperar fins al moment en què totes les Comunitats hagin legislat.

En aquest cas, la llei harmonitzadora per a una o diverses Comunitats Autònomes també ho serà per a les altres que encara no hagin legislat. D'altra banda, l'Estat no podria limitar l'exercici de la competència autonòmica d'aquestes darreres recorrent a d'altres títols. Per això, serà possible d'admetre una harmonització *ex ante*.

Pel que fa als altres temes, és a dir, la possible harmonització de normes estatals (aplicables com a dret supletori), o la possibilitat d'harmonitzar competències no exclusives, tema sobre el qual hi ha, a més a més, un pronunciament clar del Tribunal Constitucional, hi estem totalment d'acord.

Podem dir, per tant, que es tracta d'una anàlisi profunda i, així mateix, que tema prèviament delimitat ha estat ben tractat en la seva argumentació (el lector lamentarà, sens dubte, el fet que l'autor no s'hagi decidit a estendre el treball a tota la temàtica relativa a la llei d'harmonització), que s'acompanya amb un apèndix interessant, amb els recursos previs d'inconstitucionalitat plantejats contra el Projecte de LOAPA i les alegacions de l'Advocat de l'Estat.

Es tracta d'un llibre, digue-m'ho ara per acabar, que compleix els ob-

jectius que el prologuista, el professor M. A. Aparicio, i l'autor assenyalen en la seva presentació. D'altra banda, s'afegeix al conjunt de treballs que avui, des de Catalunya, s'ocupen del Dret públic, i es trenca així la tradició d'un abandonament general d'aquests temes. Així mateix, contri-

bueixen a animar el debat alhora que situen el tema sobre nous postulats fruit de la reflexió personal de l'autor. Motius per si mateixos suficients per destacar l'encert en la publicació del llibre que hem comentat.

JOAQUIM TORNOS I MAS

PABLO SANTOLAYA MACHETTI, **Descentralización y cooperación**, Ed. I. E.A.C., Madrid, 1984.

El nou model de distribució territorial del poder plasmat en la Constitució del 1978 i desplegat en els Estatuts d'Autonomia, va centrar ràpidament l'interès dels estudiosos del Dret Públic.

Els primers treballs que aparegueren analitzaven la problemàtica plantejada per la delimitació de competències: la qüestió central era l'atribució, la titularitat de les diferents funcions.

La posada en funcionament de les Comunitats Autònomes ha desplaçat el centre d'interès cap als temes relatius a l'exercici de les competències i a les relacions entre els diferents poders titulars d'aquestes.

El llibre del professor Santolaya Machetti estudia els mecanismes de col·laboració previstos en el nostre ordenament constitucional, partint de les experiències de països dotats amb sistemes propers al nostre: Estats Units, la República Federal d'Alemanya i Itàlia.

L'autor fa primer la definició de la cooperació, que distingeix dues figures afins: coordinació i control. Delimitació que permet d'observar els elements característics de la cooperació. La base de la cooperació resta constituïda pel binomi autonomia i igualtat de les parts. L'estatut de les parts és

el primer element que ens permet d'establir diferències amb altres camins de reconducció cap a la unitat. En una altra mena de relacions una de les parts exerceix poders d'intervenció, d'ingerència o de direcció i actua, per tant, des d'una posició de supremacia. On hi ha relació jeràrquica no hi ha cooperació, perquè hi ha previstes d'altres tècniques per a l'obtenció del resultat que es persegueix. La cooperació com a procés de presa de decisions conjuntes, com a exercici concertat de competències només té sentit en l'àmbit de les competències exclusives dels diferents ens. Només és possible on hi ha una competència garantida, un àmbit de lliure decisió, de discrecionalitat política, on no hi ha d'altres mecanismes de reducció a la unitat. El seu àmbit és, doncs, aquell en què les actuacions separades dels diferents centres de poder es consideren disfuncionals, són sentides com a perjudicials pels titulars de les potestats que s'han d'actuar. La cooperació és fonamentalment un acord per uniformar criteris en les actuacions respectives. La cooperació suposa l'autonomia en tant que requereix la utilització lliurement acordada de les competències pròpies. Acord que es basa en la necessitat d'actuació conjunta i solidària. D'a-

questa manera s'integren els diferents principis rectors de l'Estat autonòmic.

Després de la limitació conceptual s'estudien les diferents pràctiques de cooperació (EUA) i els mecanismes constitucionalment previstos (RFA). L'autor se centra en els més rellevants: ajuts financers federals (cooperació vertical) i convenis interestatals (cooperació horitzontal) i tasques comunes (només previstes en la Llei Fonamental de Bonn). Es decriuen també les tècniques que a Itàlia s'han considerat de cooperació.

La tesi del treball, que actua com a fil conductor al llarg de tot l'estudi, condueix a l'anàlisi del rol dels Senats respectius (com a Cambres de representació territorial) en la formació de la voluntat federal.

Per a l'autor constitueix una premissa necessària per a l'existència de veritables relacions interorgàniques cooperatives l'existència de mecanismes de col·laboració intraorgànics de les unitats que formen el sistema. És fonamental que les unitats descentralitzades participin en la formació de la voluntat. Segurament hom pensa en les funcions exercides pel Bundesrat.

Potser aquesta idea ens explica l'anàlisi en l'ordenament constitucional espanyol d'un seguit d'institucions que no semblen respondre al concepte de cooperació prèviament establert, sinó al més general de col·laboració. S'estudia així la iniciativa legislativa de les Comunitats Autònomes, la defensa de l'interès suprem de la Constitució mitjançant la seva legitimitació per impugnar davant el Tribunal Constitucional la legislació de l'Estat, la designació de senadors per les Comunitats Autònomes, i també el paper del Senat i la participació en l'àmbit de l'economia (L.O.F.C.A. i art. 131.2 de la Constitució).

Aquests supòsits d'interrelació de les parts són de naturalesa molt diferent de la cooperació. No ens trobem en presència d'un exercici conjunt de competències separades, sinó de participació dels ens descentralitzats en les decisions estatals. Crisafulli fa servir el terme «funcions constitucionals de les Regions» per referir-se als supòsits previstos en l'ordenament italià: la iniciativa legislativa regional i la en el Consells de Ministres estatal.

L'anàlisi d'aquests mecanismes de participació, de col·laboració en la configuració de l'«indirizzo» estatal permet al professor Santolaya d'establir-ne clarament el rol d'ens portadors d'interessos generals. Com a parts d'un Estat «compost», segons la terminologia utilitzada per Hesse i recollida pel nostre Tribunal Constitucional (Sent. 28-I-1982 i 14-IV-1983), han de participar en la formació de la voluntat a través de la participació dels seus representants en determinats òrgans centrals de l'Estat. Es tracta de la promoció en la col·laboració amb altres òrgans constitucionals, dels interessos generals de l'Estat (vot particular Sentència de Tribunal Constitucional de 14 de juliol de 1981).

La deficient configuració del Senat com a Cambra de representació territorial, condició que es considera indispensable per a la posada en marxa de veritables mecanismes de cooperació que no es transformin progressivament en factors de centralització, condueix el professor Santolaya a realitzar una interpretació de la Constitució que n'eviti la reforma. Es tractaria de potenciar els «grups territorials» que preveu el Reglament del Senat (art. 32.1), integrar la Comissió Legislativa Permanent d'Autonomies, Organització i Administració Territorial (art. 94.3 R.S.) per representants dels grups territorials i utilitzar, així ma-

teix, en aquest sentit la previsió constitucional relativa a Comissions Legislatives (art. 75.2).

Finalment, el llibre analitza de manera detallada tota la problemàtica plantejada pels convenis entre Comunitats Autònomes previstos en l'art. 145 de la Constitució. Precepte que ha estat desplegat de forma desigual pels diferents Estatuts d'Autonomia.

La publicació d'aquest treball ens sembla fonamental per la clarificació que fa del terme «cooperació», desdient-lo de figures afins (coordinació, control, col·laboració). Cooperació que es considera una necessitat estructural

del funcionament del sistema autonòmic en relació amb els fins que la Constitució propugna. Aquesta distinció conceptual, amb les conseqüències que comporta, deriva segurament de la consideració del caràcter de les Comunitats Autònomes com a ens polítics portadors d'interessos generals, com a poders públics que integren l'Estat, com ho explicita la Constitució en el seu article segon. L'autonomia permet l'estructuració de la unitat des de bases diferents. És l'expressió del pluralisme social en base territorial.

ELISENDA MALARET GARCÍA

