

NOTÍCIA DE LLIBRES
I REVISTES

1. NOTÍCIA DE LLIBRES

E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J. M. PERULLES i E. ALBERTI, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid (Ed. Tecnos), 1986, 476 ps.

La contribució doctrinal a la configuració de l'Estat autonòmic: una obra paradigmàtica

Aquesta obra té com a causa pròxima un curs de professors impartit pels autors a la Facultat de Dret de l'Estudi General de Lleida durant el primer quadrimestre de 1985, en el qual es realitzà una exposició i un estudi sistemàtic i interdisciplinari del Dret de les Comunitats Autònomes. Així, el primer tret significatiu de l'obra és el seu caràcter col·lectiu, del qual es deriven una sèrie d'elements positius que la caracteritzen: la riquesa temàtica d'enfocament, la visió plural del sistema global de les autonomies sotmès a debat i a estudi, i l'especialització en el tractament de cada qüestió concreta objecte d'anàlisi. I tot això sense perdre gens de coherència interna i aconseguint com a resultat un conjunt general homogeni i no una mera juxtaposició d'especialitats.

Pel que fa a la ubicació temàtica de l'obra en el marc general de la doctrina iuspublicista sobre les autonomies territorials a Espanya, s'ha de dir que respon a una anàlisi global de la totalitat del sistema autonòmic, pròpia de la que García de Enterría qualifica de «segona generació» en la literatura ju-

rídica sobre el nostre Estat de les Autonomies. (Vegeu el seu Pròleg a l'obra d'A. Jiménez Blanco: *Las relaciones de funcionamiento entre el Poder Central y los Entes Territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, Ed. IEAL, 1985.) Tanmateix, apareix en un moment en què aquesta perspectiva analítica semblava ja superada, la qual cosa en podria haver dificultat una rebuda satisfactòria en l'àmbit dels estudiosos sobre la nostra forma d'Estat compost. El resultat, però, nega l'eventual possibilitat d'aquest risc: aquesta obra gaudeix des del mateix moment de la seva aparició d'un lloc propi i privilegiat entre la nostra doctrina i d'alguna manera la seva gestació era necessària, fins i tot esperada, ja que en cert sentit omple una llacuna existent —malgrat l'enorme quantitat de literatura que ha pres com a objecte d'estudi el model constitucional d'organització territorial de l'Estat— amb la nova visió que ens obre el seu contingut.

En què consisteix aquesta nova perspectiva? En el plantejament d'una alternativa plena i decidida davant l'actual desenvolupament estatal i comunitari del sistema autonòmic dissenyat per la Constitució i els Estatuts, que ens ofereix la interpretació global

de la nostra forma d'Estatut pluralista territorial continguda a l'obra. L'aspecte essencial de contribució doctrinal a la construcció de l'Estat de les Autonomies que enclou l'obra que ressenyem descansa precisament en aquesta perspectiva amb pretensions de constituir-se, amb grans dosis d'innovació i d'imaginació, en una alternativa jurídica vàlida —derivada del mateix marc constitucional, que fins i tot es pot dir que l'exigeix— davant el desenvolupament autonòmic restrictiu efectuat durant el primer llustre i mig de vigència de la nostra Carta Fonamental. Aquí es troba la seva aportació principal i essencial, que la fa indispensable ja per poder acostar-se al coneixement dels pilars que sostenen i regeixen la jove estructura del nostre Estat compost i pluralista, i que al mateix temps la convertirà molt aviat en una clàssic de la literatura espanyola en matèria d'autonomies territorials.

El contingut de l'obra s'estructura en una divisió de cinc parts, cada una de les quals se centra en l'estudi d'un aspecte essencial del sistema de les Comunitats Autònomes. Aquestes parts són: els elements generals (Dret comparat, la tradició històrica espanyola, la naturalesa, construcció i principis rectors, i el sistema de fonts), la distribució de competències (criteris generals i tipologia competencial, així com les transferències de serveis), les institucions, el finançament i, finalment, les relacions entre l'Estat i les Autonomies, i d'aquestes entre si. Detinguem-nos en el comentari separat de cada una d'elles.

1. La clarificació de la naturalesa «abstracta» del nostre Estat autonòmic exigeix prèviament, si més no, una anàlisi concisa dels sistemes d'Estat compost existents en el Dret compa-

rat: els Estats federals i els Estats regionals. Així es fa a l'obra. Després d'una visió sintètica de la formació històrica d'aquests sistemes, es contempla la recent evolució del federalisme —basat clàssicament en el principi de separació entre Federació i Estats membres— cap a fórmules cooperatives —l'anomenat federalisme cooperatiu—, posant l'accent, sobretot, en les tècniques d'articulació i desenvolupament de la relació de cooperació, així com en els problemes i en els perills derivats de la nova concepció del federalisme. D'aquí sorgeix la tendència limitadora dels mecanismes cooperatius, que ens posa en la necessitat de plantejar la pregunta: un retorn a la separació? D'aquest primer apropament a la realitat de la diversa tipologia —però alhora igualtat de fonament— de l'Estat compost en Dret comparat se n'extreuen els principals elements caracteritzadors: l'existència d'un sistema constitucional de distribució de competències, d'un tribunal que resol els conflictes sobre aquestes, d'una Cambra Alta representativa dels Estats o Regions, i la participació dels Estats en la reforma constitucional, la qual cosa porta finalment a conceptualitzar l'Estat compost sobre la base del reconeixement constitucional d'una pluralitat territorial de poder polític, superant d'aquesta manera la dicotomia entre Estat federal i Estat regional, que passa a establir-se més encertadament entre Estat compost i Estat unitari.

Complimentat l'imprescindible requisit de visionar les experiències, històriques i presents, de la distribució territorial del poder polític en el Dret comparat, l'atenció dels autors se centra ja en la realitat espanyola. El primer pas està marcat per la consolidació evolutiva de l'organització político-ad-

ministrativa centralista i els intents efímers de descentralització. L'avenç més important dels intents descentralitzadors el constituí l'experiència de la II República, basada en el text normatiu fonamental de 1931, el qual ha subsistit en part —després d'un llarg període aconstitucional— amb el renaixement del sistema democràtic plasmat jurídicament en la nostra jove, però madura, llei de lleis vigent: la Constitució de 1978. La semblança de tots dos textos normatius en relació amb l'organització territorial de l'Estat és clara i així ho ha vist la totalitat de la doctrina. A això s'hi suma aquesta nova obra.

L'estudi de la gestació de la Constitució resulta de gran importància en la matèria autonòmica; així es dedueix del text que al respecte subratlla la indissoluble implicació que per als constituents existia entre democràcia i descentralització. Igualment, l'experiència de les pre-autonomies, la qual va contribuir en gran manera a facilitar la transició de l'Estat centralista a l'Estat autonòmic, coadjuvant al mateix temps a la formació d'aquest: l'«apunt» gairebé definitiu del mapa autonòmic que la Constitució va renunciar sorgir en la concreció de les CCAA, la configuració de les línies generals del sistema institucional de les CCAA, així com la generalització de la idea de l'autogovern regional, constituïren tots ells elements fonamentals que evitaren conflictivitat en la ràpida evolució cap al nou tipus d'Estat descentralitzat derivat de la Constitució.

La declaració de l'art. 2 de la nostra norma suprema constitueix el fonament de tota l'articulació del sistema sencer d'organització territorial de l'Estat. La dissecció analítica del precepte resulta, doncs, transcendental per a la comprensió de la naturalesa del nostre Estat compost. En aquest

llibre, aquesta tasca condueix a un resultat interpretatiu nou, però té el fonament en alguna jurisprudència constitucional. D'aquell precepte se'n dedueix l'anomenat principi autonòmic, el qual conté dos elements indissociables: unitat i autonomia. L'autonomia es concep com la capacitat d'autogovern i de poder polític de les CCAA; segons s'afirma, aquestes gaudeixen de poder estatal compartit amb la instància central —l'Estat (aparell)— segons les regles i els criteris materials i formals del sistema de distribució de competències. Així, doncs, les CCAA són instàncies territorials de naturalesa estatal; per tant, s'ha de combatre, com es fa en el text, certa interpretació que porta a afirmar una posició de superioritat del Estat respecte a la defensa de l'interès general, si condueix a la monopolització d'aquest interès general per part d'aquesta instància central. Un dels punts claus de tota la interpretació seguida en aquesta obra es troba en la irrenunciable defensa de la igualtat jurídic-constitucional de la posició de CCAA i l'Estat.

El contrapunt indissociable de l'autonomia és la unitat, entesa com a integració de la pluralitat de centres de decisió política en una unitat estatal harmònica. Aquesta funció d'integració es compleix a través de diversos mecanismes i tècniques presents en el nostre sistema autonòmic: principis d'integració constitucional, tècniques d'integració competencial i mecanismes de seguretat. Els principis d'integració constitucional, previstos explícitament a la Constitució, afecten de la mateixa manera l'Estat i les CCAA, i la seva virtualitat resideix en la creació d'un règim jurídic-constitucional i econòmic unitari. Són els següents:

a) Principi de *solidaritat*, que els

autors analitzen en el seu doble vessant, negatiu i positiu; li atorguen una significació de caire federalista, paral·lela a la de la *Bundestreu* alemanya.

b) Principi d'igualtat entre CCAA, referit a la seva posició jurídic-constitucional, i situat en un equilibri entre homogeneïtat i diversitat.

c) Principi d'homogeneïtat politico-constitucional de les CCAA, extret d'una interpretació extensiva de l'article 152 de la Constitució a la llum de l'experiència del desenvolupament autonòmic.

d) Principi d'igualtat de drets i obligacions dels ciutadans, quant al seu *status* jurídic-constitucional bàsic, que actua com a límit negatiu a l'acció dels poders autonòmics (arts. 139.1 i 149.1.1 de la Constitució).

e) Principi d'unitat de mercat, que es dedueix interpretativament a partir de l'art. 139.2 de la norma suprema, i que actua igualment com a límit negatiu a l'exercici dels poders de les CCAA. És un principi fonamental per assegurar el funcionament d'un Estat compost; el seu assentament concret en el nostre ordenament constitucional es troba més enllà de l'art. 139.2 citat i fins i tot de manera implícita en tot el sistema econòmic territorial dissenyat per aquest.

Un cop vista l'anàlisi jurídic-constitucional de cada un d'aquests principis, hom es podria preguntar críticament si resulta equilibrada la ubicació de tots ells sota un mateix prisma. D'altra banda, no és desigual el seu desenvolupament? no sembla, en definitiva, una mica artificiosa l'«homogeneïtzació» d'aquests principis sota l'única rúbrica d'«integració constitucional»? Això no obstant, aquestes

possibles objeccions són merament formals, de sistematització, atès que el contingut substantiu que s'atorga a cadascun d'aquests principis d'«integració constitucional» és plenament correcte.

Finalment, dins el capítol dedicat a la naturalesa i construcció de l'Estat autonòmic, s'analitza l'existència i l'abast de l'anomenat «principi dispositiu» en el nostre ordenament, a través d'una exposició excellent —molt sistemàtica i aclaridora— de les vies d'accés a l'autonomia i dels procediments d'elaboració i aprovació dels Estatuts, aspectes que avui, després de la generalització i consolidació institucional de les diverses CCAA, resulten secundaris, però que reben un tractament útil per entendre la significació constitucional del citat principi dispositiu.

L'últim capítol d'aquesta primera part fa referència al sistema normatiu propi de les CCAA, al seu sistema de fonts. En primer lloc, s'affirma la vinculació de les normes autonòmiques amb l'ordenament estatal, relació que s'actua a través de l'Estatut. Igualment, l'existència d'una relació jeràrquica interna de les normes autonòmiques entre elles, i també la relació competencial —principi de competència— amb les normes de l'Estat. Seguidament es passa a l'anàlisi particularitzada de la tipologia normativa autonòmica en l'ordre derivat del rang jeràrquic de cada font:

— *L'Estatut d'Autonomia*: es destaca la seva doble naturalesa com a llei estatal formal (lleï orgànica) i com a norma institucional bàsica de cada Comunitat Autònoma. També el seu caràcter pactat —que es reflecteix en la diferenciació en grau segons el procediment d'aprovació seguit: arts. 146 i 151 de la Constitució—, la seva su-

bordinació a la Constitució, i la seva superioritat, jeràrquica respecte a les lleis (estatals), fins i tot les orgàniques, donada l'especial rigidesa estatutària, i les autonòmiques.

— *Lleis autonòmiques*: font normativa de totes les CCAA, un cop generalitzada la potestat legislativa, aconseguida després de superar la inicial ambigüitat constitucional. La seva relació amb la llei estatal s'articula a través del principi de competència, però es diferencia d'aquesta pel que fa als seus àmbits material i territorial. La igualtat de valor prevista constitucionalment pot ser perfectament coberta per la llei autonòmica. Finalment, respecte als *decrets legislatius* i els *decrets llei*, només es preveu estatutàriament la primera figura, i només la Comunitat Autònoma Basca ha admès la segona a través de la Llei Regional 17/1983.

— *Reglaments autonòmics*: a aquests reglaments són traslladables els principis generals de la Constitució que es refereixen a aquest tipus de normes. El seu àmbit material de regulació està marcat pel principi de reserva de llei i per la delimitació competencial Estat/CCAA; aquestes poden dictar reglaments únicament en els supòsits en què tinguin la legislació exclusiva, o bé el desenvolupament de bases estatals, així com també ho poden fer per exercir la seva potestat organitzativa. Respecte al règim jurídic, l'obra remarca especialment la peculiar potestat reglamentària de les Assemblees legislatives de les CCAA uniprovincials, i pel que fa al control, destaca la confusió existent de vies jurisdiccionals per a la fiscalització de reglaments autonòmics: la contencioso-administrativa i la constitucional; un criteri delimitador de les seves respectives com-

petències s'obté seguint la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

2. Aquesta part està dedicada a l'estudi de la distribució de competències, tema capital del qual depèn la concreció precisa de l'autogovern de les Comunitats Autònomes. En un primer capítol, s'analitzen els criteris generals de la distribució de competències; després d'una succinta referència als models comparats, s'estableix que el principi dispositiu és un principi constitucional bàsic en la matèria. El sistema espanyol de distribució i rellevància que es fa palesa —coincidint amb el parer majoritari de la doctrina— en l'atribució estatutària de potestats a les Comunitats Autònomes —d'on destaca l'homogeneïtzació en dos graus de continguts administrativa centralista i els intents potencials assolits—, i en una clàusula de tancament decisòria del destí de les competències anomenades residuals.

Pel que fa a la tipologia de les competències comunitàries i a la seva classificació, l'obra conté un lloable intent de clarificació del concepte de competència exclusiva a la llum de les formulacions doctrinals i jurisprudencials. Així mateix, resulta molt útil i aclaridora la sistematització dels diversos tipus de competències resultants de la Constitució i dels Estatuts. Des de la perspectiva material de la competència, s'ha de lamentar la falta d'aprofundiment sobre els àmbits i els sectors materials concrets respecte als quals les CCAA han assumit potestats en els seus respectius Estatuts. Tanmateix, sí que se citen les principals regles interpretatives que sobre aquesta qüestió ha posat en joc el Tribunal Constitucional.

Aquest sistema de distribució competencial descrit requereix una articu-

lació per aconseguir donar coherència a la pluralitat d'ordenament i permetre l'eficàcia de les diverses Administracions públiques. De cara a això, s'utilitzen diverses fórmules i mecanismes: els principis constitucionals, el doble caràcter dels Estatuts d'Autonomia, i els principis de prevalença —com a regla temporal de conflicte que reforça el règim de suspensions a favor de l'Estat— i de supletorietat del Dret estatal —clau de tancament de la relació entre ordenaments—. Respecte a aquests dos últims principis, és força encertada la interpretació feta pels autors, que ajusten al veritable sentit de la Constitució i que impedeix una depreciació o minusvaloració del sistema de distribució competencial, de manera que queda reforçada la posició de les autonomies territorials.

El paper essencial i preponderant que en la delimitació dels àmbits competencials respectius de l'Estat i les CCAA juga el Tribunal Constitucional no deixa de ser tingut en compte en aquesta obra, on s'analitza la seva jurisprudència completa sobre la matèria, de la qual s'extreuen tant les regles bàsiques interpretatives utilitzades per l'Alt Tribunal, com els límits generals establerts respecte a l'exercici de les competències.

La distribució competencial es tanca amb una referència a les implicacions del nostre ingrés a la Comunitat Europea. La interpretació de l'abast que l'ingrés de l'Estat espanyol a les Comunitats Europees té sobre l'atribució constitucional i estatutària de poders a l'Estat i a les Comunitats Autònomes és correcta, si bé en un principi la qüestió apareix plantejada desplaçada dels seus propis límits, ja que s'arriba a parlar de «ruptura del sistema constitucional de distribució interna de competències». S'ha d'enten-

dre que no es produeix una veritable afectació en el sistema de distribució competencial, atès que l'ingrés a la Comunitat interna de repartiment de poders entre Estat i Comunitats Autònomes, sinó tan sols un buidament de les seves respectives esferes d'atribucions en favor de les institucions supranacionals per raó de les matèries de competència d'aquestes últimes definides en els Tractats Comunitaris. No obstant això, després d'un plantejament inicial desenfocat —més d'expressió formal que no pas de fons, cal suposar— els autors arriben a la mateixa conclusió: «No hi ha una mutació general del sistema estatal de distribució de competències» (p. 135). I respecte a la qüestió de l'execució interna del Dret comunitari, es recalca que cal garantir competències a les CCAA —tal com assenyalen els Estatuts—, així com atribuir a l'Estat els corresponents poders de garantia, *ex art. 93 de la Constitució*.

Després de sintetitzar el sistema general de distribució de competències, l'obra emprèn l'intent de delimitar l'abast de les funcions normatives i executives comunitàries en relació amb els sostres competencials determinats pels respectius Estatuts d'Autonomia. Sobre les competències normatives, se pren com a punt de partença per a la seva anàlisi el marc constitucional de les potestats normatives de les CCAA; igualment, saborda la delineació del significat dels diversos i confusos termes emprats per l'art. 149.1 de la Constitució: legislació, bases, normes bàsiques, legislació bàsica... A continuació es tracta el grau divers de poder legislatiu autòndomic i la seva qualificació en termes competencials: la competència legislativa exclusiva i la compartida o concurrent, que és on es troben els problemes interpretatius més grans

derivats de la indefugible necessitat d'afrontar la delimitació i la configuració de les bases estatals i el seu desenvolupament autonòmic. Sobre aquest punt, l'encert més gran de l'obra rau en la temptativa d'aclarir i sistematitzar la jurisprudència del Tribunal Constitucional que conté, ja que al respecte sembla més aviat inútil embrancar-se en elucubracions doctrinals, sobretot quan ja es disposa d'un cos jurisprudencial constitucional força sòlid, tot i que no es pot negar l'existència de línies evolutives i dubitatives en la doctrina del suprem intèrpret de la Constitució. El tema de la delimitació i de la relació bases-desenvolupament és molt complex; hi descansa gran part de la concreció definitiva de l'àmbit d'autonomia política dels ens territorials. Per això, la postura més pragmàtica i intel·ligent al respecte és intentar clarificar i situar en les seves coordenades adequades la jurisprudència constitucional sobre aquest punt tan transcendental de la tasca interpretativa del Títol VIII de la norma suprema.

L'estudi de les competències executives assumides per les CCAA en els seus Estatuts, des d'una perspectiva estrictament competencial, s'aborda partint d'una breu descripció sobre els models federals i regionals comparats. Així, davant l'ús doctrinal comú i la consolidació de l'expressió «federalisme d'execució», els autors proposen l'ús d'una altra alternativa: «federalització de l'execució», que consideren més ajustada a la realitat, i que respon a una concepció diversa del model d'Estat. Aquesta important matisació inicial és força encertada, però potser es troba a faltar que després no sigui desenvolupada i aprofundida en correspondència amb l'anàlisi de la realitat constitucional espanyola, sobre la qual s'afirma que «...el reconeixement i la garantia del dret a l'autonomia de nacionalitats i regions implica, òbviament, la impossibilitat de reduir el procés de desenvolupament de l'Estat de les Autonomies a un simple federalisme d'execució» (p. 156). El laboriós estudi del tractament normatiu (Constitució i Estatuts) i jurisprudencial (doctrina del TC) —i fins i tot dels reials decrets de traspàs— de les competències executives de les CCAA conclou en un quadre classificatori, sistemàtic i descriptiu, de la diversa tipologia d'aquestes entitats. És una classificació molt útil, tenint en compte la manca d'uniformitat i d'homogeneïtat dels Estatuts sobre la matèria.

El sistema constitucional de repartiment de competències executives porta com a conseqüència la duplicitat d'aparells administratius —estatal perifèric i autonòmic—, d'on sorgeixen els problemes de la seva articulació, la qual cosa fa que siguin necessàries diverses tècniques de relació. Els autors descriuen aquestes tècniques, formalitzades o no, que «delimiten de fet l'abast de la competència» (p. 162), i advoquen a favor del respecte de l'àmbit competencial propi de les CCAA en el seu ús. Igualment, criden l'atenció sobre la necessitat de flexibilització de la distribució de competències executives a través de transferències o delegacions, i la rigidesa del nostre sistema. Critiquen l'art 150.2 de la Constitució, que consideren un «mecanisme de difícil utilització pràctica» (p. 164), i prenen com a referència per arbitrar la tècnica de la delegació l'art. 5 de la Llei del Procés Autonòmic (relacions entre CCAA i diputacions provincials). Lamenten la falta de precisió constitucional de l'execució autonòmica de competències estatals a través de delegació intersubjectiva en haver estat

remès el tema a la delimitació d'àmbits competencials (art. 150.2).

Sobre aquesta qüestió de l'execució autonòmica de la legislació de l'Estat, els autors adopten una posició que se separa de l'intent doctrinal d'adaptar el federalisme d'execució —amb el consegüent poder general de supervisió estatal sobre l'execució autonòmica de la seva normativa— al nostre sistema constitucional, perquè entenen que és poc respectuós amb el principi d'autonomia. Analitzen seguidament el desenvolupament normatiu on es contemplen tècniques de vigilància i supervisió estatal i, sobretot, es detenen en la jurisprudència del TC sobre la facultat d'alta inspecció. Aquest minuciós estudi els permet obtenir una conclusió en suport de la seva posició doctrinal caracteritzada per una prevalença del principi d'autonomia.

Com és ben sabut, el nivell competencial de les CCAA no s'exhaureix en les atribucions assumides estatutàriament, sinó que pot ser ampliat o restringit mitjançant l'ús dels mecanismes flexibilitzadors del sistema de distribució de competències presents a l'art. 150 de la Constitució, caracteritzats pel fet de constituir vies extraestatutàries de modificació competencial. Aquests instruments són:

— Llei marc (art. 150, pgraf. 1r.), que es diferencia del supòsit de delegació legislativa (arts. 82 i ss.) i de les lleis bàsiques de l'art. 149.1. No s'explica convincentment, al meu entendre, la controvertida qüestió del «control dels Tribunals».

— Llei orgànica de delegació o transferència (art. 150, pgraf. 2n.). Sobre aquest supòsit es defèn amb encert la possibilitat de referir el precepte tant a facultats legislatives com executives, i es dissenteix, doncs, del

parer majoritari de la doctrina. No sembla correcta, però, la distinció —de la qual extreuen diferents conseqüències— entre delegació i transferència que es fa en el text.

— Llei d'harmonització art. 150, pgraf. 3r.). Aquí se subratlla la naturalesa excepcional d'aquest tipus legislatiu, la qual informa totes les seves notes caracteritzadores: supòsit habilitant, procediment contingut... Igualment, es fa esment de la transcendental jurisprudència del TC pertocant al conegut assumpte del projecte de LOHAPA.

Aquesta segona part del llibre conclou amb l'examen de la qüestió del traspàs de serveis de l'Estat a les Comunitats Autònomes. Al respecte, els autors relaten els mecanismes jurídics de transferències de béns i serveis utilitzats en l'etapa pre-autonòmica —amb el consegüent valor jurídic diferent dels reials decrets que la van portar a terme— i el sistema estatutari implantat basat en les comissions mixtes. D'acord amb la doctrina, destaquen críticament la incoherència i la disfuncionalitat d'aquest sistema, i descriuen els limitats intents normatius de solució: comissions sectorials i ponències especialitzades. Finalment, afirmen el valor interpretatiu de la distribució competencial constitucional i estatutària que tenen els reials decrets de traspassos, així com la seva funció de donar seguretat jurídica dins de l'ordenament.

Pel que fa a la valoració dels serveis transferits, l'obra conté una anàlisi crítica de la metodologia emprada per a la seva determinació, que anticipa alguns dels elements que posteriorment són tractats en els capítols dedicats al finançament autonòmic, els

quals comentarem en el moment oportú.

Finalment, sobre el procés de transferències de funcionaris a les CCAA, s'examina l'evolució del sistema legal de traspasos de funcionaris, des d'una perspectiva singular lligada a cada Comunitat Autònoma, fins a un plantejament global, fent referència a la reforma de l'Administració de l'Estat; en cada moment es fa esment dels intents de solució dels diversos problemes sorgits: personal transferible, procediments, situació jurídica. En aquesta evolució els autors destaquen la importància de la Llei del Procés Autonòmic.

3. L'homogeneïtzació institucional de les CCAA i el seu mimetisme respecte a l'estructura de les instàncies centrals produïdes pel desenvolupament estatutari i legislatiu són descrits en aquesta part de l'obra. Ordenadament, es passa revista als diversos òrgans i institucions titulars dels clàssics poders legislatiu, executiu i judicial —amb matisacions pel que fa a aquest darrer— en què s'articula la sobirania nacional també en l'esfera de les autonomies territorials.

Les Assemblees legislatives o Parlaments de les CCAA són les competents per a l'exercici de la seva potestat legislativa. En primer lloc, els autors examinen el caràcter representatiu de les Assemblees, la seva composició i el seu sistema electoral —on parlen sibilitats de normació autonòmica en la matèria—. Tot això en el marc de l'art. 152.1 de la Constitució i del seu desenvolupament legal i estatutari. També comenten l'estatut dels parlamentaris, el funcionament dels Parlaments autonòmics, els grups parlamentaris i els òrgans de les Assemblees, punts tots ells regulats amb gran si-

mitud per les respectives normes autonòmiques. A continuació estudien les regulacions comunitàries (Estatuts, lleis i, sobretot, reglaments parlamentaris) de la funció legislativa general de les CCAA i el procediment legislatiu; distingeixen l'ordinari dels especials, i examinen les principals etapes de l'*iter* legislatiu. Finalment, descriuen el règim normatiu dels diversos mitjans de control parlamentari i impuls polític dels Executius, els quals distingeixen en funció de la presència o no en ells de sanció. Aquests capítols dedicats a l'estudi de l'Assemblea legislativa de les CCAA destaquen pel seu contingut essencialment descriptiu de la normativa existent en vigor, així com per la temptativa de sistematitzar-la. Igualment, és apreciable l'anàlisi comparativa d'aquesta normació autonòmica amb la regulació estatal pròpia —continguda principalment en el Reglament del Congrés dels Diputats— i fins i tot amb models de Dret comparat. Aquesta és, sens dubte, l'aportació seva més rellevant.

Passant a les institucions integrants del poder executiu de les CCAA, un primer capítol tracta del president i del Consell de Govern. Pel que fa al president de la Comunitat Autònoma, es fa un estudi sobre la seva posició institucional, funcions i estatut personal. S'analitzen les tres bases sustentadores d'aquesta figura: la seva doble condició d'institució representativa i el seu paper de cap de Govern. Respecte al primer punt, queda bastant clar i delimitat l'àmbit a què es refereix cada una de les funcions representatives, així com les facultats o potestats concretes que hi van lligades. Respecte al segon, es presenten les competències ejecutivo-governamentals del president de la Comunitat Autònoma derivades tant *per se* com de la

seva condició de president de l'òrgan col·legiat de govern, del qual es destaca la seva funció bàsica: l'orientació política general de la Comunitat Autònoma. Els autors remarquen a aquest respecte la necessitat de la col·laboració del Parlament, i la disposició del Consell de Govern amb què ha de comptar el president comunitari. En relació amb la previsió estatutària de la possibilitat de delegació de funcions del president a un altre membre del Consell de Govern, no pot conduir, segons sosté l'obra, a la creació d'una autèntica figura de cap de Govern, el qual només podrà ser concebut com a «gestor dels assumptes ordinaris del govern de les CCAA» (p. 278), sense gaudir de potestats decisòries especials en matèria política.

Sobre el Consell de Govern, l'obra descriu la seva composició i estructura «pròpiament col·legial». Quant a les seves funcions, comparteix la titularitat de la direcció política amb el president de la Comunitat Autònoma, i s'imputa al Consell de Govern la titularitat de la funció executiva en el seu vessant administratiu, de la qual participa el president a través del seu títol de pertinença a l'òrgan col·legial. Pel que fa a l'abast de la funció de direcció política, s'afirma la possibilitat comunitària de formular polítiques pròpies amb una amplitud més gran a la del seu estricte àmbit competencial, actuant com a «veritables centres de govern» mitjançant l'exercici de les competències concretes assumides, així com dels mitjans de participació i influència en la participació de les decisions de l'Estat. Finalment, es fa una referència a l'estatut personal dels «consellers de Govern».

El tractament de l'Administració pública de les CCAA s'inicia amb l'afirmació de la integració de l'Adminis-

tració autonòmica en el sistema global de l'Administració pública; se li ha d'aplicar, doncs, el règim constitucional uniforme de la institució administrativa. Al mateix temps, es destaca la posició de l'Administració de les CCAA en el sistema organitzatiu institucional autonòmic, a causa d'un increment del protagonisme de l'Executiu, l'amplitud de les competències executives autonòmiques, i la tendència a la desvaloració de l'autonomia legislativa de les CCAA. Segueix un estudi sobre el model d'organització administrativa, en el qual es descriuen molt sumàriament els sistemes d'administració dels Estats compostos; a continuació es passa a l'anàlisi de la nostra norma constitucional, silenciosa i alhora ambigua, i es fa una remissió als Estatuts d'Autonomia, encara que es manté una mínima homogeneïtat a través de l'aplicació general dels principis organitzatius de l'art. 103.1. Els Estatuts (i la Llei del Procés Autonòmic) han configurat un model mixt d'organització administrativa: Administració directa de la Comunitat Autònoma i Administració indirecta o descentralitzada en favor dels ens locals.

Dins del tema administratiu, l'aspecte següent objecte d'anàlisi a l'obra és el referent a la potestat d'organització de les CCAA. El seu títol competencial es basa en l'art. 148.1.1 de la Constitució i en els Estatuts, i, pel que fa als seus límits, són els derivats de les disposicions organitzatives dels Estatuts i els límits constitucionals (arts. 103.1. i 152.1). La doctrina del TC sobre l'art. 149.1.18 ha matisat i ha restringit l'abast de la potestat d'organització de les CCAA, doctrina que és criticada, mentre que la interpretació que sostenen els autors és permissiva d'una àmplia potestat d'autoorganitza-

ció de les CCAA, sense més límits que els principis constitucionals, i els que, indirectament, puguin derivar per a la matèria d'organització de les bases que l'Estat dicti en virtut del títol competencial de l'art. 149.1.18. Tanmateix, i a parer meu, si no es concreta en quina mesura pot produir l'afectació a la potestat autorganitzativa autonòmica per les bases de l'Estat, s'està admetent en la pràctica la solució interpretativa del Tribunal Constitucional que els autors rebutgen prèviament.

Aquesta capacitat autoorganitzativa comunitària és configurada com a potestat institucional independentment del règim de distribució de competències substantives. S'afirma que les CCAA, fins i tot en el cas que només tinguin competències d'execució en un sector material concret, tindran capacitat de normar l'organització dels serveis necessaris per al desenvolupament d'aquesta competència. Els Estatuts d'Autonomia ho han recollit així, consagrant la potestat reglamentària organitzativa de les CCAA, i el TC ho ha interpretat de la mateixa manera. Finalment, s'esmenten els condicionaments reals a la potestat autonòmica organitzativa: el precedent de l'organització estatal, el funcionament del mecanisme de les transferències de serveis, i l'etapa pre-autonòmica. Tots ells, sostenen els autors, han forçat les CCAA a «reproduir en gran part el model d'organització administrativa de l'Estat» (p. 293).

Continuen els autors el desenvolupament d'aquest tema amb una descripció dels trets generals de l'organització administrativa de les CCAA: com ja hem dit, es tracta d'un model mixt, basat en un aparell burocràtic propi d'Administració directa, al costat del qual es preveuen tècniques des-

centralitzadores cap a les Administracions locals.

En l'Administració indirecta s'han desenvolupat unes relacions intersubjetives entre CCAA i entitats locals; s'ha dissenyat un sistema descentralitzat però s'ha col·locat l'Administració autonòmica en una posició de supremacia.

Respecte a l'Administració directa, es remarca la nota homogeneïtzadora de l'organització administrativa de les CCAA, que respon al model institucional burocràtic, a semblança de l'Administració de l'Estat. L'Administració central es caracteritza per les notes de departamentalització o sectorialització i jerarquització, similar a l'Administració estatal; i es destaca la presència rellevant d'òrgans d'assistència i coordinació. L'important aparell autonòmic d'administració perifèrica s'explica com a conseqüència del condicionament del sistema de transferències i del desenvolupament del principi organitzatiu de desconcentració. Respecte a l'Administració consultiva, es destaca la problemàtica de la intervenció del Consell d'Estat en relació amb les CCAA, i l'existència dels anomenats Consells Consultius, de gran rellevància político-estatutària, que excedeix de l'àmbit del que és purament administratiu.

L'Administració institucional també es troba present en l'organització autonòmica administrativa; això en part s'explica per la influència del sistema de transferències juntament amb la recerca d'una agilitat més gran en l'activitat administrativa. Les CCAA també exerceixen funcions administratives de tutela sobre entitats corporatives, així com competències normatives d'aquestes, amb l'obligació d'ajustar-se a les bases estatals (article 149.1.18 CE).

Després d'aquesta descripció els autors conclouen que les innovacions i les iniciatives de l'organització de l'Administració autonòmica més importants s'han produït en l'àmbit de la participació, representació i integració en el seu si d'interessos externs a aquesta, i que s'ha emprès la tasca d'apropament del poder públic a la ciutadania de manera eficaç.

Respecte al règim jurídic de l'Administració de les CCAA, és el comú de totes les Administracions públiques (arts. 106 i 153.c de la Constitució). L'homogeneïtzació del règim jurídic de les Administracions públiques fonamenta l'atribució a l'Estat de les competències de l'art. 149.1.18 CE. Els Estatuts i les lleis comunitàries de desenvolupament institucional han recollit per a l'Administració autonòmica les regles generals configuradores de la posició bàsica de l'Administració estatal, amb algunes adequacions a la seva peculiaritat organitzativa. S'esmenta la submissió jurisdiccional plenària de l'activitat administrativa autonòmica a la jurisdicció contencioso-administrativa, i la possibilitat d'aquesta de conèixer dels eventuais conflictes competencials Estat/CCAA i CCAA entre elles, com a via alternativa al Tribunal Constitucional, i es destaquen les diferències de legitimitat davant aquella presents a la Llei de 5 d'octubre de 1981. Per acabar, es fa una referència al Tribunal Superior de Justícia de les CCAA.

Finalment, el control econòmic i financer de les CCAA correspon al Tribunal de Comptes. És compatible amb les seves competències fiscalitzadores l'existència d'òrgans propis de les CCAA amb la mateixa funció en relació amb les atribucions comunitàries. En qualsevol cas, però, els autors destaquen la necessitat d'arbitrar mecanis-

mes de cooperació i col·laboració davant la dualitat d'instàncies.

La referència a l'Administració local resulta obligada per acabar de comprendre la posició de l'Administració autonòmica i la seva articulació en el si del sistema administratiu del nostre Estat compost. La ubicació de l'Administració local en aquest sistema queda sintetitzada en les paraules següents extretes del text: «...les entitats locals formen part de l'organització de les CCAA, constitueixen peces estructurants del seu aparell organitzatiu, tant en l'ordre polític com en l'administratiu, i en són elements constructius... Al mateix temps que són components de les CCAA, les entitats locals també ho són de l'Estat» (p. 313). Seguidament, s'analitza la distribució de competències sobre Administració local entre Estat i CCAA —atès el caràcter bifront d'aquella—, derivada de la Constitució, els Estatuts d'Autonomia i la interpretació del TC.

Pel que pertoca a l'estructura de l'Administració local, els autors analitzen els dos nivells principals. Prediquen el caràcter essencial del nivell municipal, i destaquen la necessitat actual de potenciar l'associacionisme municipal, alhora que critiquen la timidesa de la Llei de Bases de Règim Local (LBRL) en aquest aspecte. En relació amb el nivell intermedi, el debat se centra en la controvertida qüestió del paper de la província. La interpretació que l'obra ofereix sobre aquest punt sembla massa forçada en contrast amb el tenor literal de la Constitució sobre el caràcter indisponible de la província, però pretén racionalitzar la qüestió de l'ens intermedi, permetent una flexibilitat i una varietat de solucions en les diferents

CCAA, amb la qual cosa es pot superar la inicial rigidesa constitucional en favor d'una major eficàcia i representativitat dels interessos de les col·lectivitats locals. En relació amb la reserva de llei orgànica de l'art. 141 de la Constitució, aquesta s'interpreta en el sentit de permetre l'actuació d'una pretesa competència legislativa autònoma sobre l'alteració de l'àmbit territorial de la província-entitat local, per bé que és indisponible per a les CCAA el referent a la província-circumscripció electoral. Al meu entendre, aquesta postura s'ha de considerar més una proposició de *lege ferenda* que una interpretació del Dret vigent.

L'últim element de l'Administració local tractat en aquesta obra és el que fa referència a les relacions interadministratives ens locals/Administracions superiors (CCAA i Estat). S'afirma que les formes d'Administració indirecta o descentralitzada de les CCAA potencien l'autonomia local i suposen una superioritat (CCAA i Estat). S'afirma que relativització de la distinció interessos locals/interessos supralocals. Ha influït en les tècniques concretes d'instrumentalització de la integració dels ens locals en l'Administració indirecta de les CCAA (o de l'Estat) l'art. 118 de la Constitució italiana; aquestes tècniques són:

— *Delegació intersubjectiva*, que «potencia la voluntat de situar les Administracions locals a disposició de les CCAA...» (p. 322).

— *Gestió ordinària* a càrrec dels ens locals dels serveis propis de la Comunitat Autònoma, els quals actuen com a òrgans perifèrics de l'Administració autònoma amb la consegüent pèrdua de tota autonomia.

— *Documentació* per aconseguir donar coherència a l'actuació de les

Administracions locals i les altres Administracions públiques. Segons la STC de 5 d'agost de 1983, es tracta d'una competència bàsica de l'Estat. Els autors adverteixen sobre la possible afectació d'aquestes tècniques de coordinació en la integritat de l'àmbit d'autonomia, de manera que es pot arribar a exercir un control d'oportunitat encobert.

— *Tutela o control*. Es distingeix entre l'ordinari, de mera legalitat, exercible per l'Estat i les CCAA pel que fa a la seva iniciativa, ja que la resta de la potestat és jurisdiccionalitzada, i els controls, excepcionals. L'obra conclou que en matèria de control sobre l'Administració local l'Estat ocupa una posició preeminent; en aquest terreny no es manifesta la notable integració dels ens locals al sistema organitzatiu autòmic, cosa que resulta criticable.

La part de l'obra dedicada a les institucions de les CCAA acaba amb un capítol referent a l'Administració de Justícia i les CCAA. Aquest s'obre amb una breu al·lusió genèrica als sistemes de Dret comparat, en els quals es fa palesa una descentralització del poder judicial i la participació dels ens autònoms. Respecte al nostre ordenament, l'obra combat l'opinió doctrinal inicial que afirma que hi ha una separació terminant entre el poder judicial i les CCAA, i atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'Administració de Justícia, seguint el tenor literal de l'art. 149.1.5 CE. Per a això, es distingeix entre Administració de Justícia (art. 117.3 CE) i Administració judicial o gestió. Aquesta última matèria es reparteix entre CGPJ, Govern i CCAA (*vid.* art. 152-1-2). I en relació amb l'estructura orgànica del poder judicial,

la Constitució preveu l'existència d'un TSJ de les CCAA (art. 152.1 CE). Per tant, els autors conclouen que «l'estructura autonòmica de l'Estat té una important influència en l'Administració de Justícia» (p. 329).

L'anàlisi de la naturalesa i la posició del Tribunal Superior de Justícia de les CCAA conté una descripció de la regulació continguda en els Estatuts i a la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ). El tema més confús és el relatiu a l'articulació de les competències del Tribunal Suprem i el Tribunal Superior de Justícia de les CCAA respecte al coneixement dels recursos de cassació i revisió fonamentats en la infracció d'un precepte constitucional, i en el Dret estatal i el Dret autonòmic simultàniament. De l'explicació donada en el text se'n dedueix que la controvertida qüestió continua oberta i lluny de gaudir de claredat i precisió, però la culpa és del legislador. Potser es troba a faltar un esforç més gran de sistematització, cosa que sens dubte resulta força difícil en virtut del tenor del Dret vigent en la matèria, del qual deriva directament la confusió pròpia del repartiment d'atribucions entre Estat i CCAA sobre Administració de Justícia.

4. Aquesta part tracta sobre el finançament de les Comunitats Autònomes, que en el nostre context polític actual constitueix amb tota seguretat el tema més polèmic de la qüestió autonòmica. En el primer capítol es fa una anàlisi teòrica —en el nivell dels principis i línies bàsiques de funcionament— dels diversos procediments de finançament; els sistemes existents en Dret comparat en els Estats compostos —federal i regionals—; i, per fi, el sistema o mo-

del espanyol de finançament dels ens territorials intermedis, que és analitzat des del marc constitucional, obert i flexible, fins a la seva concreció normativa a la LOFCA, passant pels diversos Estatuts d'Autonomia. Es conclou caracteritzant el model LOFCA de règim comú com un sistema mixt amb predomini del sistema d'unió. Aquesta primera anàlisi no aprofundeix en el nivell del funcionament pràctic, cosa que ha de matisar alguna de les seves manifestacions de principi. I la concepció que es dona de l'autonomia financera, encara que és correcta, resulta una mica dubitativa ja que oscil·la potser massa entre el nivell de l'autonomia d'ingressos i l'autonomia de despeses.

En el segon capítol s'estudia les fonts de recursos de les hisendes autonòmiques, llevat de les que constitueixen al mateix temps mecanismes d'anivellament financer. En concret, la participació en els ingressos de l'Estat, descrivint-ne els dos períodes en el seu funcionament; els tributs cedits; els tributs propis, respecte als quals s'afirma, molt encertadament, que la possibilitat de les CCAA d'establir-los és «més retòrica que real» (p. 368), donades les greus limitacions que se'ls imposen legalment, d'on sorgeix la necessitat comunitària de recórrer al sistema de recàrrecs —estudiat a continuació— si volen tenir un sistema diferenciat. Finalment, es comenten de manera sumària d'altres recursos, com ara els ingressos de Dret privat, els crediticis, i les multes i sancions.

A continuació segueix una exposició de les fonts financeres derivades dels mecanismes anivelladors, que tenen com a missió essencial la concreció pràctica del principi de solidaritat interterritorial. Respecte al Fons

de Compensació, es diferencia reeixidament la seva conceptualització exacta sobre la base dels dos períodes —transitori i definitiu— de finançament de les CCAA, que fins ara ha funcionat com la via canalitzadora de la pràctica totalitat d'inversió nova que pretenen realitzar les CCAA. El FCI, doncs, adquireix per al període transitori la «naturalesa d'ingrés corrent destinat a despeses de capital» (p. 377), i en el futur hauria de recuperar el seu genuí caràcter reequilibrador de les diferències interterritorials. L'altre instrument d'anivellament financer previst constitucionalment i legalment l'integren les subvencions condicionades a les CCAA amb càrrec als PGE per assegurar un nivell prestacional mínim dels serveis públics fonamentals en tot el territori nacional. Sobre aquestes s'adverteix el seu caràcter complementador de finançament dels serveis prestats per les CCAA, i la necessitat d'evitar-ne una proliferació excessiva —qualitativa i quantitativa— atès que minven el concepte d'autonomia financera. Es proposa, doncs, una correcta valoració dels serveis transferits, encara que refusa potser de manera absoluta la possibilitat de gestió comunitària deficient com a causa de la infraprestació, la qual cosa, en cas de ser afirmada, no constituiria, de cap manera, una consideració apriorística, sinó lamentablement la constatació d'una trista realitat de l'experiència del funcionament de l'Estat autònom en aquests primers anys.

S'enuncien també les competències financeres de les CCAA, aspecte que sistemàticament hauria d'integrar un altre capítol, ja que no encaixa prou bé en el referent al de recursos.

En relació amb el sistema de concert o conveni propi dels territoris

forals basc i navarrès, s'ha de lamentar l'escassa dedicació que se li presta, com si no es tingués present que constitueix un punt d'referència importantíssim en el context de l'actual polèmica sobre el sistema de finançament de les CCAA per al període definitiu.

Per acabar, també es troba a faltar una anàlisi detallada del vessant pressupostari o de la despesa, que és justament l'àmbit en què es coneix efectivament l'autonomia financera de les CCAA. Així mateix s'afirma a l'obra, però després no s'actua en conseqüència.

5. Les relacions entre l'Estat i les CCAA són el centre d'aquesta part. Els autors estableixen el quadre d'aquestes relacions a partir de la distinció entre les anomenades «competencials» i les «no competencials»; aquestes últimes comprenen les d'integració, les de conflicte, i les relacions derivades de l'exercici competencial.

Els dos primers capítols estan dedicats a les relacions de col·laboració verticals (Estat/CCAA). Els autors, després d'afirmar d'una manera abstracta i genèrica que el principi de col·laboració és el fonament del funcionament de l'Estat de les Autonomies —com fa la pràctica totalitat de la doctrina—, veuen necessari precisar-ne l'abast i el contingut específic. El seu àmbit de virtualitat s'estableix en el marc de les relacions que deriven de l'exercici competencial; se n'exclouen les relacions no competencials restants, i les competencials encara que matisadament respecte a aquestes últimes. En aquest camp delimitat, el principi de col·laboració «es configura com a límit a la independència de les parts en l'exercici dels

seus poders» (p. 395); es diferencia del principi de solidaritat pel caràcter «positiu» d'aquell, davant el caràcter «negatiu» d'aquest altre.

Les tres categories integrants del contingut del principi de col·laboració s'analitzen a continuació: auxili —o col·laboració en sentit estricte—, coordinació i cooperació.

L'auxili o deure de col·laboració en sentit estricte ha estat configurat pel TC com una norma constitucional no escrita, a semblança de la *Bundestruer* alemanya. Aquesta caracterització de l'auxili com a deure connatural en la constitució material el diferencia de la coordinació i la cooperació, que constitueixen un règim competencial —formal o material— obligatori, si està prevista constitucionalment, o facultatiu. Els autors assenyalen clarament que «no existeix un deure general de coordinació i cooperació» a diferència de l'auxili (p. 37). La seva concreció en el nostre ordenament és exposada de manera sistemàtica i casuística, i representa un lloable esforç clarificador del funcionament pràctic de la figura de l'auxili com a deure de col·laboració.

Sobre la tècnica de la coordinació, s'assenyala en primer lloc la seva previsió constitucional explícita (art. 149.1 CE; en principi no se cita l'art. 156.1). Les dues posicions doctrinals sobre el concepte i l'abast de l'institut de la coordinació, concepte material i concepte formal, així com el pronunciament del TC sobre la qüestió, són referits a l'anomenada «coordinació obligatòria»; aquesta difereix de la «coordinació facultativa», establerta bilateralment per la dualitat d'instàncies d'actuació pública territorial, i que gaudeix d'una posició de paritat en la seva acció.

Les diverses modalitats de les re-

lacions de coordinació en el nostre sistema autonòmic s'integren en tres tipus bàsics: òrgans mixtos de coordinació; la coordinació entre òrgans; i la participació consultiva en els processos de decisió aliens. Aquesta classificació sistemàtica ajuda a comprendre la veritable virtualitat pràctica dels nombrosos supòsits que actuen sota el títol de relacions de coordinació.

La cooperació constitueix, a més d'una manifestació del principi de col·laboració, «un element del disseny de la distribució de poders» (p. 410). Consisteix en el coexercici de les competències en el seu exercici mancomunat per part de l'Estat i les CCAA. Es configura com un règim competencial substantiu. Els autors distingeixen entre cooperació obligatòria, prevista constitucionalment com la forma de distribució de poders, i voluntària, consistent en un exercici cooperatiu concertat de les competències. Constitucionalment, la cooperació es connecta amb les necessitats d'uniformització; pot aparèixer com a límit intrínsec de la uniformització i com a via alternativa a la centralització; en definitiva, garantia de l'autonomia de les parts. S'assenyalen, també, els perills que pot provocar una generalització de la cooperació, ja que distorsionaria el normal funcionament d'un Estat democràtic.

Es descriuen les diverses modalitats en què s'actua la cooperació vertical en el nostre ordenament: òrgans mixtos amb funcions decisòries o executives, que suposen un nou règim competencial, d'exercici mancomunat de funcions; la participació d'una instància en òrgans d'una altra; els complexos processos de planificació i actuació conjunta, que tenen com a funció bàsica la compatibilitat.

zació de la unitat de sectors materials i la pluralitat del poder públic, la qual cosa evita la centralització (en aquest sentit se citen la planificació econòmica i l'Administració financera i tributària); finalment, l'Administració funcional mixta.

Sobre els convenis Estat/CCAA —tècnica molt utilitzada en la pràctica fins ara, malgrat la seva falta de previsió constitucional—, després d'afirmar la capacitat per subscriure'ls de tots dos subjectes públics, els autors assenyalen els límits constitucionals respecte al possible objecte d'aquests, d'acord amb el principi d'indisponibilitat de la titularitat competencial respectiva, i afegeixen que es permet convenir la manera d'exercir les competències pròpies. Intenten dissenyar un règim jurídic per als convenis, malgrat les dificultats que la tasca comporta a causa de la manca de previsió constitucional. Les funcions bàsiques són: la *delimitació competencial*, que permet substituir la falta de reials decrets de traspassos i que no té valor constituïu en cap cas, d'acord amb la indisponibilitat de la titularitat de les respectives atribucions derivades del bloc de la constitucionalitat, tot fixant una determinada interpretació constitucional; la precisió de fórmules i mecanismes concrets de coordinació, col·laboració i cooperació; la instrumentació d'actuacions conjuntes de les dues instàncies, considerades d'interès mutu.

Aquests dos capítols dedicats a les relacions de col·laboració entre l'Estat i les CCAA són de gran interès, per tal com constitueixen un notable esforça per sistematitzar la diversitat i complexitat de tècniques, instruments i mecanismes que en la praxi actuen sota la genèrica i abstracta cobertura

fonamentadora del principi de col·laboració, i per sotmetre'ls a un règim jurídic-constitucional concret, cosa que resulta imprescindible per fer factible l'articulació de mitjans de control sobre aquesta mena d'intervencions «col·laboradores» dels subjectes públics territorials. Tanmateix, les diferències entre aquestes múltiples tècniques no resulten gaire nítides, sens dubte a causa de la curta experiència que se'n té i de la seva falta de consolidació i, per tant, manquen d'uns perfils clars i perfectament identificables. Però l'esforç dels autors resulta d'un valor indubtable com a aportació fonamental en el camí d'assolir aquesta clarificació que és garantia d'eficàcia en el funcionament pràctic de les tècniques de col·laboració entre Estat i CCAA.

Passant a l'estudi de la col·laboració horitzontal, en primer lloc s'estableix el marc general dels principis ordenadors de les relacions entre CCAA. Aquests principis són: igualtat, solidaritat i separació en l'exercici dels propis poders. Sobre aquesta última, es comenten els diversos aspectes que l'integren: la separació territorial, que configura l'element del territori com a límit d'eficàcia dels poders autonòmics, sense que es pugui entendre amb valor absolut (segons assenyala la STC 37/1981, de 16 de novembre), cosa que precisament dóna lloc al desenvolupament de pràctiques cooperatives horitzontals. La separació afecta els poders de les CCAA, però no s'impedeix certa vinculació intercomunitària en el seu exercici. Al respecte, vegeu l'art. 145 CE.

A continuació s'analitzen els fonaments i les categories bàsiques de la col·laboració horitzontal en el Dret comparat. Les categories principals

resulten ser els convenis i la constitució d'òrgans comuns i mixtos de coordinació, a més de la realització fiduciària de funcions per part d'un òrgan propi d'algun membre (de l'Estat compost), i altres vies menys formalitzades.

Respecte als convenis entre CCAA, com a via per a l'establiment de relacions de col·laboració, coordinació i cooperació entre elles, s'estudia la capacitat de les parts, reconeguda constitucionalment a l'art. 145.2 CE; i el seu objecte, que ha estat restringit en alguns Estatuts, per bé que els autors interpreten la qüestió, encertadament, en favor d'una equiparació entre tots els textos estatutaris. La qüestió d'una major dificultat interpretativa se centra a diferenciar les dues classes de convenis —de col·laboració i acords de cooperació— de què parla la Constitució, emprant al respecte un criteri objectiu, la virtualitat del que queda minorada per la facultat qualificadora dels convenis que tenen les Corts Generals en virtut de la regulació continguda en els Estatuts autonòmics. La transcendència de la distinció consisteix en la diversitat de règims jurídics establerts per a cada tipus, que es manifesta en un grau diferent d'intervenció de les Corts respecte al seu procediment d'aprovació i entrada en vigor. Aquest tema és analitzat detalladament.

Es troba a faltar l'esment d'altres mecanismes o tècniques de col·laboració horitzontal emprades per les CCAA en la praxi estatal, si és que n'hi ha, al marge dels convenis, i les principals formes de col·laboració intercomunitària creades a través d'aquelles, ja que resulta insuficient la citació genèrica d'aquests supòsits, sense intentar la sistematització i l'explicació del seu règim jurídic, com es

fa respecte a les relacions de col·laboració vertical (Estat/CCAA).

Les relacions d'integració de les CCAA en l'Estat resulten essencials en tot Estat compost. Al seu estudi els autors hi dediquen un capítol. Assenyalen que l'evolució de les formes concretes d'integració en els Estats federals ha anat de les institucions garantistes a les participatives. Quant a l'ordenament espanyol vigent, justifiquen l'ambigüïtat de la regulació constitucional a partir de la indefinició de la qüestió autonòmica durant el procés constituent.

Respecte al tema tan debatut del Senat com a Cambra de representació territorial, es reconeix que la regulació constitucional s'ha quedat a mig camí en la configuració del Senat com a instrument complet d'integració de les CCAA en l'Estat. Per aconseguir arranjar aquesta deficiència, s'intenta concretar per via interpretativa el principi general contingut a l'art. 69.1 de la nostra norma fonamental. Així, la representació territorial veritable del Senat s'ha de fer palesa tant en la seva composició com en les seves funcions. Pel que fa a la composició, és força minoritària la presència de senadors representants de CCAA respecte al nombre global. I pel que pertoca a les funcions de la nostra Cambra Alta, és molt lloable i valuós l'esforç que realitzen els autors per ubicar-la en l'esquema general dels Senats federals, la qual cosa els porta a plantejar: «Potser el problema del Senat no es troba tant en la seva configuració constitucional com en la dinàmica del sistema polític» (p. 448).

Amb tot, es reconeix el caràcter dicotòmic, mixt, del nostre Senat, cosa que obstaculitza evidentment la seva virtualitat com a via integradora de les CCAA en les institucions centrals

de l'Estat. Aquesta deficiència constitucional està justificada des de la perspectiva de l'origen i gestació de la norma suprema durant el debat constituent —les circumstàncies del consens polític i la indefinició del tema autonòmic (pes del principi dispositiu) en aquella època—, però manca de tota fonamentació des del prisma de les necessitats presents i futures —com crec que s'admet a l'obra—, i per tant no es comprèn ben bé el perquè del refús *a priori* i per complet de la possibilitat de plantejar una reforma del text constitucional pel que fa a la regulació del Senat, sobretot tenint en compte que les alternatives que se suggereixen, algunes de les quals s'han començat a portar a terme, no sembla que assoleixin la virtualitat requerida per satisfer de manera adient la greu mancança que, al meu entendre, sofreix el nostre sistema autonòmic en l'actualitat, causes de moltes deficiències del seu funcionament.

Una altra forma de participació dels ens territorials en les instàncies centrals estatals és la iniciativa legislativa de les CCAA, que apareix regulada a l'art. 87.2 de la Constitució, precepte que distingeix dues figures: les proposicions de llei dels Parlaments autònoms, i la sollicitud al govern perquè presenti un projecte de llei; la problemàtica que plantegen és estudiada a l'obra.

Respecte a la iniciativa regional per a la reforma constitucional, els autors assenyalen que la major virtualitat de la seva admissió en el nostre ordenament consisteix en la consideració de l'autonomia com a part de l'Estat que suposa.

L'últim capítol del llibre està dedicat a les «relacions de conflicte» entre l'Estat i les CCAA. L'obra prescindeix voluntàriament d'un tractament unita-

ri del control de l'Estat sobre les CCAA, cosa que resulta perfectament coherent en relació amb la visió oferta sobre la posició constitucional de les Autonomies, encara que penso que una anàlisi global i conjunta de l'article 153 CE hauria presentat més sistematicitat, sense contradir la interpretació «autonomista» mantinguda a l'obra, al mateix temps que hauria evitat de diluir els controls jurisdiccionals de les CCAA al llarg de tot el text, la qual cosa provoca una especial sensació d'«inexistència» o desaparició d'aquests. De tota manera, l'opció escollida pels autors té el mèrit de ser fidel al seu pensament, i apareix com una alternativa al tracte corrent que la doctrina venia oferint sobre la matèria.

Respecte als conflictes competencials, no es consideren com una de les formes de control sobre l'activitat comunitària, sinó, encertadament, com «una controvèrsia entre ens iguals dintre de les seves competències», p. 456).

Els conflictes de competències entre Estat i CCAA es refereixen a qüestions de constitucionalitat és competent per resoldre'ls el TC (també la jurisdicció contencioso-administrativa, després de la via oberta per la Llei de 5 d'octubre de 1981, la qual, per cert, no és mencionada en aquest capítol).

S'analitza la qüestió de la distinció entre el recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, i els conflictes competencials originats per una llei, d'acord amb l'art. 67 LOTC, segons el criteri del paràmetre que ha de fer servir el TC per a la resolució respectiva de cada un dels dos supòsits: bloc de constitucionalitat i ordre competencial, en cada cas. Sobre aquest últim concepte —ordre competencial—, el TC recentment l'ha ampliat, estenent per consegüent el paràmetre utilitzable per a la

resolució dels conflictes de competència.

És destacada la importància de les sentències del TC resolutòries de conflictes positius pels seus efectes delimitadors dels respectius àmbits competencials propis de l'Estat i les CCAA, com a resultat de la interpretació del títol VIII de la Constitució i els Estatuts autonòmics. S'insisteix a negar, amb molt d'encert, una possible configuració dels conflictes constitucionals com una forma de tutela o control de l'Estat sobre les CCAA; aquesta configuració resulta inviable atesa la mateixa posició constitucional d'Estat i CCAA. Tanmateix, la LOTC ha matisat aquesta solució derivada directament de la norma fonamental, introduint una certa posició de superioritat i privilegi de l'Estat i una discriminació consegüent de les CCAA, a través del requeriment previ al plantejament del conflicte, i del règim jurídic de la suspensió de les disposicions o actes que en siguin objecte. Aquesta regulació és criticada correctament a l'obra. Finalment, es comenten de manera molt clarificadora els diversos efectes de la sentència del TC en els diferents supòsits que poden plantejar-se.

Pel que fa al conflicte negatiu, s'esmenten i s'analitzen les seves dues formes existents en la regulació que en fa la LOTC: l'instat per un particular, i el requerit pel Govern central, que, segons es diu, no atorga una facultat addicional al Govern; a més, es critica l'absència d'un procediment paral·lel en mans de les CCAA, encara que aquesta llacuna s'intenta omplir, de manera difícil, a través de l'apel·lació al deure general de col·laboració entre Estat i CCAA.

La interpretació i la crítica de l'article 161.2 CE i el desenvolupament que en fa la LOTC es mou en el marc

general de la posició majoritària de la doctrina. Com un supòsit substantiu específic de recurs davant el TC, després d'analitzar l'escassa jurisprudència constitucional al respecte, s'afirma: «Sembla, doncs, que la impugnació de l'art. 161.2 CE pot trobar una naturalesa pròpia congruent amb el nostre sistema autonòmic, encara que probablement és d'escassa utilització» (467). I respecte a la configuració d'aquest precepte com a clàusula adjectiva suspensiva de les disposicions i actes de les CCAA impugnades davant el TC pel Govern, es critica severament la incorrecta extensió dels seus efectes desequilibradors del sistema de relacions i controls sobre les CCAA portada a terme per la LOTC, que atribueix a l'Estat una injustificada posició de privilegi i superioritat.

Sobre el recurs d'inconstitucionalitat, són criticats diversos aspectes de la seva regulació, que tenen la seva base en l'errònia diferenciació que introdueix la LOTC entre els recursos contra lleis de l'Estat i contra lleis de les CCAA, i la confusió que opera respecte a les vies del recurs i els conflictes. El paràmetre de constitucionalitat de l'art. 28.1 LOTC —bloc de constitucionalitat— és conceput de manera restringida, integrat bàsicament per la Constitució i els Estatuts.

L'aspecte més contestat és el referent a la restringida legitimació dels òrgans de les CCAA per impugnar lleis de l'Estat, que xoca frontalment tant amb la naturalesa abstracta i objectiva del recurs d'inconstitucionalitat, com també amb el nostre sistema autonòmic. No obstant això, l'evolució última de la jurisprudència constitucional sembla paliar aquesta greu deficiència, ampliant considerablement la legitimació comunitària davant l'Alt Tribunal

en matèria de garanties constitucionals.

El to crític de l'obra respecte a aquest tema no s'afableix després de posar de manifest una altra greu deficiència de la LOTC: aquesta ignora que les lleis autonòmiques puguin ser impugnades per òrgans de la mateixa Comunitat Autònoma, i reserva únicament aquesta possibilitat als òrgans centrals legitimats de l'Estat. Aquesta lamentable llacuna pot portar com a conseqüència última una «manca de control i depuració de les lleis autonòmiques» (p. 470). La conclusió al respecte, una mica exagerada i desproporcionada, és que «...nega a la pràctica l'afirmació que el TC ho és també de les CCAA» (p. 471).

A l'últim, s'estudia l'execució federal de l'art. 155 de la Constitució, considerat un mecanisme extraordinari de resolució de conflictes entre l'Estat i les CCAA. En primer lloc, els autors —per aconseguir una correcta interpretació i comprensió d'aquesta institució— la posen en relació amb els altres mitjans de control i resolució de conflictes previstos constitucionalment. D'aquí es dedueix el caràcter extraordinari o excepcional de l'ús de l'execució estatal forçosa, i a més el seu caràcter autònom respecte a aquells altres instruments de control i resolució de conflictes previstos per la Constitució per a supòsits de naturalesa més ordinària. Seguidament s'entra en l'anàlisi pròpia del contingut de l'article 155 CE: els principis material i formal, així com el procediment a seguir, i les mesures concretes de l'execució forçosa que el Govern podria adoptar arribat el cas. Finalment, els autors admeten, encara que no estigui previst explícitament, la possibilitat de recurs davant el TC per part de les CCAA, a través d'un conflicte de com-

petències, i el control de l'Alt Tribunal sobre tots els elements jurídics de la posada en marxa de l'execució federal per part del Govern central.

La configuració de la institució de l'execució estatal forçosa derivada de la interpretació continguda en l'obra sobre l'article 155 CE entronca perfectament amb la línia garantista i ampliadora de la posició constitucional de les autonomies territorials present al llarg de la totalitat del text objecte de recensió. És per això que la figura és considerada com un mitjà de resolució de conflictes, extraordinari, defugint expressament conceptuar-la com a control, quan sembla clara la integració de la institució regulada per l'art. 155 CE en aquesta categoria. Amb tot, aquesta petita objecció és de caràcter pròpiament nominalista, perquè la interpretació global de l'execució federal dóna un resultat plenament satisfactori, d'acord, com s'ha dit, amb la resta de l'obra. Això té un gran mèrit, ja que ens trobem davant d'una obra col·lectiva interdisciplinària.

Un cop comentat el contingut de l'obra en les ratlles precedents, és el moment de realitzar una darrera reflexió que alhora serveixi de valoració final.

Els autors desenvolupen la seva anàlisi del sistema jurídic de les Comunitats Autònomes partint de tres qüestions problemàtiques bàsiques, posades de manifest pel professor Eliseo Aja en el pròleg de l'obra, i que són:

a) La constatació que el desenvolupament del sistema autonòmic ha estat restrictiu en relació amb les previsions de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia.

b) La configuració burocràtica i mimètica, respecte a les institucions centrals, de les institucions de les Co-

munitats Autònomes, la qual cosa dificulta l'adequació als seus objectius propis i funcions específiques, així com a les necessitats de la seva població.

c) La necessitat d'implantar un sistema eficaç de relacions de col·laboració entre les diferents Comunitats Autònomes i entre elles i l'Estat per abordar amb seguretat el futur del desenvolupament de l'Estat autonòmic.

Aquesta anàlisi integra el contingut de l'obra i constitueix una nova visió interpretativa sobre les institucions jurídic-constitucionals que vertebraven l'Estat compost espanyol, alhora que posa de manifest les seves virtualitats ordenadores. I a més es porta a terme en connexió constant amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, destacant el paper fonamental que el suprem intèrpret de la Constitució ha vingut realitzant respecte a la configuració de l'Estat de les Autonomies.

L'aspecte essencial d'aquesta obra és la seva aportació a la construcció de l'Estat de les Autonomies. En efecte, ens trobem davant una obra amb pretensions d'influir en el desenvolupament de la vertebració i configuració de l'Estat autonòmic, que veu en el principi d'autonomia una de les columnes sostenidores del nostre model d'Estat des de la perspectiva de la distribució territorial del poder. Això els autors ens ho presenten com una deducció interpretativa del sistema constitucional de les autonomies. Amb tot, alguna vegada al llarg del transcurs de la lectura de l'obra hom té una lleu-

gera sensació que aquesta finalitat «reformadora» del significat atorgat fins ara a les previsions constitucionals i estatutàries se superposa sobre la tasca estrictament interpretadora del jurista, la qual cosa porta a adoptar solucions o propostes massa forçades respecte al text constitucional. Però això és simplement el risc que ha de córrer tot jurista compromès en la lluita per la construcció d'un Estat compost i pluralista de totes les seves col·lectivitats territorials, articulant al mateix temps un conjunt global per obtenir un funcionament més bo i una eficàcia més gran. Aquest és justament el significat del federalisme. Així, doncs, la present obra obre un camí, de recorregut serè i segur, vers aquesta meta. La seva lectura, que recomanem decididament, resulta obligada per a aquell qui pretengui obtenir una visió completa de la nostra doctrina iuspublicista sobre autonomies territorials i, simultàniament, un contrast i una alternativa davant la interpretació preeminent d'avui dia.

En conclusió, podem afirmar que la significació essencial de l'obra objecte de la nostra ressenya es troba en aquesta idea contributiva, d'aportació d'una alternativa, d'una visió més autonomista —més lleial a la Constitució i als Estatuts, segons els autors—, al mateix temps que en la constatació que el debat doctrinal global sobre l'Estat autonòmic encara no ha conclòs.

ANDRÉS NAVARRO MUNUERA

SOSA WAGNER, FRANCISCO, i DE MIGUEL GARCÍA, PEDRO: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1985, 126 ps.

La Constitució espanyola distribueix el poder en tres nivells (estatal, regional i local), els quals no constitueixen esferes separades i independents, sinó que integren un sistema global més ampli. El que passa, però, és que la Constitució no ha perfilat amb el detall que era de desitjar l'àmbit competencial del nivell local i les seves relacions amb els nivells superiors. Vet aquí, doncs, la dificultat de fixar l'àmbit d'actuació dels ens locals en el doble vessant que hem assenyalat: competencial i relacional tasca, que porten a terme amb èxit els professors Francisco Sosa Wagner i Pedro de Miguel García en el treball que ressenyem.

L'obra s'estructura en dues parts clarament diferenciades: a la primera, es porta a terme el plantejament de la qüestió; a la segona, que és la part més important i representa el nucli de l'obra, es realitza una anàlisi de la tipologia de les competències locals en el Dret vigent.

La primera part, que porta per títol «Planteamiento básico», comprèn dos apartats en els quals s'estudien l'evolució històrica, per una banda, i, per l'altra, el problema en l'actual Constitució de la determinació de les competències locals. Realitzen aquí un estudi breu, però suficient, de la normativa espanyola sobre la matèria a partir de la Instrucció per al Govern Econòmic-Polític de la Província de 23 de juny de 1813 i els seus antecedents en el Dret comparat, fins a arribar a l'actual Llei Reguladora de les Bases de Règim Local de 2 d'abril de 1985 (en endavant LBRL), i perfilar, a continuació, els principals trets del

concepte d'autonomia local i de la comunitària, i subratllen, encertadament, que en qualsevol cas l'autonomia local presenta, a l'igual que la comunitària, un doble component administratiu i polític. Això implica, doncs, autogovern i autoadministració, però evidentment no té un caràcter originari i il·limitat, per la qual cosa no es poden excloure de manera absoluta les mesures de control, sempre que estiguin justificades (interès local sobre el supralocal i coordinació d'actuacions). En l'actualitat, però, l'autonomia local no es pot considerar un concepte que impliqui assignació d'un bloc de competències, sinó que la dinàmica moderna ens mostra que rares són les matèries en què no és present l'interès local i, de la mateixa manera, rares són les que poden atribuir-se íntegrament a les corporacions locals.

Per això, la concreció competencial que implica l'autonomia local s'ha fet pivotar en la nova llei sobre el dret de les corporacions locals a intervenir amb la intensitat i l'abast que permeti el seu interès, en qualsevol d'aquests assumptes, i sobre els mitjans de defensa que se'ls atorga (art. 63 LBRL) davant actes i disposicions de les Administracions superiors que poguessin vulnerar la seva autonomia. Això, si bé no és desdenyable, com assenyalen els professors Francisco Sosa i Pedro de Miguel, pot no resultar suficient atès que, en realitat, la totalitat de l'autonomia local queda circumscrita a una mera capacitat d'execució d'una legislació heterònoma, nacional o territorial, encara que això no és imputable a la LBRL, sinó a la manca de precisió constitucional abans comentada.

La segona part, «Tipología de las competencias locales en el Derecho vigente», constitueix un esforç de concreció de les diferents competències que poden assumir les corporacions locals. En aquest sentit, els autors de l'obra distingeixen dos grups de competències: les competències pròpies i les delegades, les quals al seu torn se subdivideixen en altres dos grups, de manera que tenim quatre blocs de competències: competències pròpies, competències pròpies sotmeses a instrucció, competències transferides o delegades i competències assignades o encomanades. Aquesta tipologia, tanmateix, pot resultar confusa a la pràctica.

Per a l'anàlisi de cada un d'aquests grups competencials es fa servir una adequada estructura que consisteix: primer, en una anàlisi breu dels ordenaments alemany i italià i, segon, en l'estudi de cada un d'aquests grups en el Dret espanyol.

— *Competències pròpies.* Són aquelles que exerceixen les corporacions locals pel seu propi compte, sota la seva responsabilitat, sense intromissions per part d'altres Administracions i amb la participació d'una representació popular democràticament elegida.

Dintre d'aquest tipus de competències, garantides en el Dret alemany per l'art. 28 GG, la doctrina d'aquest país distingeix entre les que són d'obligat exercici per als municipis, i les que aquests poden assumir voluntàriament. En les primeres, el legislador, tot i establint-ne l'obligatorietat, deixa en llibertat el municipi per definir la manera com s'ha de fer la prestació i l'execució concreta, i, a més a més, han de ser definides amb exactitud per la llei (normalment la d'un Land). Totes les altres matèries locals poden ser

assumides de manera voluntària donat el principi de competència general de què gaudeixen els municipis.

Pel que fa al Dret italià, l'autonomia de regions, províncies i municipis ve declarada a l'art. 5 de la Constitució de 1947 i la desenvolupen els articles 118 i 128. El fet cert, però, és que la realitat italiana ens mostra una radical modificació dels principis constitucionals, com a conseqüència de la manera d'actuar de les Administracions superiors (sobretot a través de les seves facultats de coordinació i de direcció), que ha estat constatada per la generalitat de la doctrina, i això fa que no es pugui parlar, sinó amb dificultat, de competències locals pròpies.

En el Dret espanyol, l'autonomia local ve reconeguda també a nivell constitucional, però la seva falta de precisió planteja greus problemes. D'altra banda, la LBRL només concreta una petita part (la relativa als serveis mínims preceptius) de l'àmbit competencial propi dels municipis i províncies, mentre que confia la determinació de la resta a l'Estat i a les Comunitats Autònomes. Aquest complex sistema comporta riscos i no tan sols els d'omissió o oblit en què pot incórrer el legislador ordinari, sinó, sobretot, de caire pràctic, això és: la dificultat que tenen les autoritats locals per aplicar-lo i conèixer-lo. Tanmateix, els professors Francisco Sosa i Pedro de Miguel no aprofundeixen prou en aquesta qüestió.

Finalment, analitzen els mitjans de control de les competències locals, tant el de la legalitat com el de l'oportunitat en els casos en què aquest pugui ser possible.

— *Competències pròpies sotmeses a instrucció.* Es tracta d'una modalitat

tat de les competències pròpies caracteritzades, assenyalen els autors de l'obra, «per la seva subjecció a les instruccions dictades per les Administracions superiors perquè les diferents actuacions administratives estiguin coordinades», és a dir, es tracta de competències que han de ser exercides de manera obligatòria d'acord amb les instruccions que a l'efecte dictin les Administracions superiors. Es diferencien de les competències delegades en la importància i el contingut de la instrucció, ja que sobre aquestes el control de les Administracions delegants és illimitat, mentre que en aquestes és més reduït.

L'origen de les competències pròpies sotmeses a instrucció cal buscar-lo a l'Estat de Nordrhein-Westfalia —en l'actualitat s'ha estès a altres Länder com Baden-Württemberg, Hesse, i Schleswig-Holstein. D'altra banda, aquesta modalitat competencial és vista com a positiva tant per la doctrina alemanya com per la italiana, on pot resultar una tècnica oportuna per evitar l'opressiva programació a què els *enti locali* es troben sotmesos per les regions.

Pel que fa al Dret espanyol, després de descriure la situació anterior a la Constitució, els professors Francisco Sosa i Pedro de Miguel assenyalen que la tècnica de la coordinació és una manifestació adequada d'aquest tipus competencial, atès que els mitjans per aconseguir-la no poden encobrir mai una relació jeràrquica, ni arribar a implicar una presa de decisió per part d'una altra Administració. Al respecte resulten interessants els articles 55 a 62 de la nova Llei de Bases relatius a les relacions interadministratives, als quals els autors del treball que expossem dediquen uns interessants comentaris.

— *Competències transferides o delegades.* Aquest tercer bloc «està integrat per totes aquelles competències que, havent pertangut originàriament a les Administracions superiors, han estat transmeses per aquestes a les corporacions locals a fi de millorar l'eficàcia de la gestió pública».

En el Dret alemany, en virtut d'aquesta tècnica s'atribueixen determinats afers als municipis per mitjà d'una llei, de manera que les competències així assumides són i romanen competències de l'ens delegant (normalment el Land, però també el Bund o, fins i tot, el Kreis), el qual reté el seu dret a impartir instruccions fins en les qüestions més insignificants. És, doncs, l'òrgan delegant el que determina la concepció política general de fons. Quant als municipis, disposen de certa discrecionalitat en l'exercici de la competència, però no gaudeixen de poder de conformació. A més, els municipis responen, en tot cas, dels actes dictats en execució de les competències delegades, tot i que gaudeixen d'un dret a repetir contra l'òrgan delegant quan hagi actuat segons instruccions d'una autoritat de control autoritzada. Finalment, assenyalem que la llei que delega ha de preveure la fórmula concreta de finançament que haurà d'assumir el municipi de la competència delegada.

Pel que pertoca al Dret italià, a fi i efecte de fer efectiu el principi de descentralització consagrat a l'art. 5 de la Constitució, el legislador ordinari ha instrumentalitzat la figura de la delegació (*delega*) i, en aquest sentit, la llei d'11 de maig de 1953 autoritzà el Govern a transferir competències estatals als ens locals i, sobre aquesta base, s'han promulgat nombrosos decrets. El fet cert, però, és que la presència de directives que permeten con-

trolar l'exercici de les competències transferides en els actes de delegació, impedeixen considerar els referits actes com una autèntica descentralització, per tal com els ens locals només n'obtenen l'exercici mentre que la competència resta en mans estatals. Es pot assenyalar si fa no fa el mateix, com es desprèn del treball que comentem, de les lleis regionals de delegació, on, d'altra banda, es pot observar més clarament com la delegació es transforma en una relació de jerarquia.

Pel que fa al Dret espanyol, els professors Francisco Sosa i Pedro de Miguel es plantegen de primer si les competències transferides o delegades són competències idèntiques o de naturalesa diferent; de la seva anàlisi se'n dedueix que la qüestió no és pacífica dins la nostra doctrina. Però a la pràctica el que passa és que els diferents efectes d'aquesta distinció acadèmica (que es manifesten, sobretot, en la titularitat de les competències i en el control del seu exercici) poden esvair-se en l'acte de voluntat de l'Administració superior en virtut del qual transfereix competències, ja que pot determinar lliurement i amb independència de la figura emprada l'abast, la tasca encomanada, les condicions i la durada de la transmissió, així com el control que es reservi i els mitjans materials, personals i econòmics que transmeti. I és per això, assenyalen els professors Francisco Sosa i Pedro de Miguel, que la LRBL fa cas omís de la transferència de competències i es refereix únicament a la seva delegació. Després d'aquesta adequada introducció extreuen de la legislació vigent els trets definidors de la institució de la delegació, tal com avui està configurada per les diverses normes que la contemplen. Aquesta tasca és realit-

zada en un doble pla: subjectiu i objectiu, i se'n dedueix que la delegació és un instrument de primer ordre que permet, d'una banda, ampliar l'àmbit competencial dels ens locals i, de l'altra, possibilita que les Administracions superiors quedin deslliurades de muntar els seus propis serveis, sense renunciar al poder de direcció i control sobre l'activitat delegada, fins al límit que permet el respecte a la potestat d'autoorganització de les entitats locals.

— *Competències assignades o encomanades.* «Són aquelles competències que són assignades als ens locals per a la gestió ordinària dels serveis propis de les Administracions superiors; els ens locals actuen en qualitat de mers òrgans de les Administracions superiors i per compte d'aquestes.»

En el Dret alemany no és freqüent aquesta fórmula, si bé se'n poden trobar exemples en algunes competències policiaques dels alcaldes o en les derivades del registre de l'estat civil, que també correspon a aquests.

En el Dret italià passa una cosa semblant, a causa, fonamentalment, de la inadaptació dels ens locals per realitzar les tasques que puguin encomanar les regions; això no obstant, el fet és que l'art. 118 de la Constitució italiana preveu, a més de la delegació, la utilització dels òrgans dels ens locals per part de les regions (anomenat *istituto dell'avvallarsi*), si bé falten determinacions legals concretes. A la pràctica, s'ha optat finalment per incorporar a les lleis de delegació determinats mecanismes que possibilitin la utilització orgànica dels ens delegats.

Pel que fa al Dret espanyol, els professors Francisco Sosa i Pedro de Miguel distingeixen primerament entre les dues modalitats de transmissió

de competències analitzades en termes de *lege ferenda*, prenent per base les següents consideracions:

- En la delegació hi ha voluntarietat de totes dues parts en l'assignació-imposició d'una càrrega a un ens local.
- La delegació suposa una relació convinguda, mentre que l'assignació representa una relació funcional jeràrquica entre un ens superior i un altre d'inferior.
- En general, l'objecte de la delegació són les competències compartides o concurrents, mentre que en l'assignació són les competències plenes de l'ens que transfeireix.
- En la delegació hi ha transferència real de l'exercici d'una competència; en l'assignació, en canvi, es produeix una simple utilització d'òrgans impropis per part de l'òrgan delegant.

Tanmateix, aquestes diferències, com reconeixen els autors de l'obra, no poden ser subscrietes totes elles en termes de *lege data* (en particular, pel que fa referència al caràcter voluntari de la delegació, ja que aquesta també pot ser imposada per la llei). En qualsevol cas, el més característic d'aquesta figura —conclouen els professors Francisco Sosa i Pedro de Miguel— és la utilització de les estructures administratives inferiors a manera d'Administració indirecta, situant-les en posició d'òrgans sotmesos al principi de jerarquia.

La tipologia de les competències locals que hem ressenyat resulta interes-

sant, encara que potser poc exhaustiva pel que fa al seu contingut. En qualsevol cas, suposa un notable esforç clarificador en una època de transició, com l'actual, cap a un règim local basat en el principi d'autonomia. És d'agrair particularment les referències als ordenaments alemany i italià, ja que, en qualitat de models propers al nostre, les seves experiències i el seu desenvolupament poden servir-nos de guia per construir el que avui ja s'anomena «nou Dret local».

L'obra conclou amb un reflexió final que tracta de concretar les diferents idees que s'han anat exposant al llarg del treball que ressenyem i la manera de portar-les a cap. Així, podem citar, entre altres mesures, les següents: la reassignació de competències entre els diferents nivells que preveu la Constitució, amb un esment especial de la província i del paper concret de les corporacions públiques en la gestió dels assumptes públics; la coordinació dels diferents ens públics e n l'exercici de les seves competències (ja que una tasca aïllada comportaria la impossibilitat d'assolir els objectius polítics que els ens públics persegueixen); el paper cada vegada més important que han d'assumir els jutges com a garants de l'autonomia local; la necessitat d'una reforma territorial a nivell de municipis, únic mitjà perquè aquests tinguin una dimensió adequada i una capacitat més gran de prestació de serveis; la potenciació de les entitats d'àmbit inferior al municipi, etc.

FÉLIX NAVARRO DE PABLO

CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, *Dictàmens emesos pel Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, volums corresponents als anys 1981/1982 i 1983, Barcelona, 1984 i 1985.

Poder conèixer l'obra d'una institució jurídica és quelcom sempre important i útil ja que ens forneix de materials per a l'estudi i la reflexió, però poder accedir a la seva consulta esdevé encara més interessant quan l'obra a la qual tenim accés és la d'una institució nova i peculiar. En aquest cas serà mercès a la seva lectura que ens podrem il·lustrar amb precisió sobre la naturalesa i caràcter de la institució.

Hom comprendrà, per tant, que ens hàgim de felicitar per la iniciativa del Consell Consultiu de la Generalitat de publicar els seus dictàmens, i més en concret, per la recent aparició dels dos primers volums que apleguen, respectivament, els dictàmens que foren emesos durant els anys 1981/1982, i 1983. Perquè succeeix precisament allò que hem dit fa un moment: a l'interès genèric de poder disposar d'uns dictàmens (interès acrescut davant llur esperada qualitat, atès que d'acord amb la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat —d'ara endavant LCC—, el Consell Consultiu és format per set membres «nomenats (...) entre juristes de reconeguda competència») s'hi addiciona l'expectativa derivada de la circumstància que el Consell Consultiu de la Generalitat reuneix aquelles condicions de ser una institució nova i peculiar.

L'article 41 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya contempla la creació d'una institució nova, mancada, a més, de precedents, quan estableix que «una llei de Catalunya crearà i regularà el funcionament d'un organisme

de caràcter consultiu...».¹ D'altra banda, el mateix article 41 li atorga una peculiar configuració en determinar que correspondrà a aquest organisme de caràcter consultiu dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes o proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya —el dictamen procedeix en relació amb el text aprovat per la Comissió corresponent (art. 9.1 LCC) i per a sol·licitar-lo cal la prèvia iniciativa de dos Grups parlamentaris o d'una desena part dels Diputats, o del Consell Executiu (art. 8.1 LCC)—, i a exigir dictamen del citat organisme com a requisit previ a la interposició davant del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat pel Govern, o pel Parlament de Catalunya.

Destaquem només, en relació amb la peculiaritat del nou organisme, el fet que dues institucions que integren la Generalitat (el Govern i el Parlament) li puguin o li hagin de demanar dictamen, ja que això l'afaiçona com a organisme consultiu de la *Generalitat*.

1. Aquest organisme fou creat per la ja esmentada Llei 1/1981, de 25 de febrer (*DOG*, núm. 114), de creació del Consell Consultiu de la Generalitat. Els membres del Consell Consultiu foren nomenats pel Decret 111/1981, de 6 de maig (*DOG*, núm. 125, de 13 de maig). Els cinc membres designats pel Parlament eren els il·lustres senyors Francisco Fernández de Villavicencio Arévalo, José Antonio González Casanova, Robert Vergés i Cadanet, Francesc de Carreras i Serra, i Eduard Vivancos i Comes, i els dos membres designats pel Consell Executiu eren els il·lustres senyors Lluís Roca-Sastre i Munconill, i Enric Argullol i Murgadas. La primera sessió Plenària del Consell Consultiu fou celebrada el dia 22 de maig de 1981.

tat («és l'Alt Organisme Consultiu de la Generalitat de Catalunya», d'acord amb l'art. 1 del reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, promulgat pel Decret 429/1981, de 2 de novembre —d'ara endavant RFCCG), i no pas del *Govern*, cosa que, per tant, el sostrau del conjunt d'òrgans típics que formen part de la denominada Administració consultiva.

L'activitat consultiva del Consell Consultiu de la Generalitat no fineix en la competència específica d'emetre dictàmens en els casos que s'han assenyalat. Cal recordar —altrament no s'entendrien força dictàmens continguts en els volums que es ressenyen— que el Consell Consultiu, d'acord amb allò que estableix l'art. 12 RFCCG, pot també dictaminar amb caràcter facultatiu en altres tres supòsits: a sol·licitud del Govern de la Generalitat, amb caràcter previ al requeriment en els casos de conflictes positius de competència; en relació amb les normes generals que dicti el Govern de la Generalitat per a l'execució de les lleis; i en relació amb els acords o convenis a què es refereixen l'art. 145.2 de la Constitució, l'art. 27, punts 1, 2 i 4 de l'Estatut d'Autonomia i la Disposició addicional cinquena del mateix Estatut.

A la llum de la funció dictaminadora que li correspon —els dictàmens són estrictament tècnico-jurídics (article 4 RFCCG) i no vinculants (article 2.2 LCC)— i de la competència que ostenta, nosaltres pensem que el Consell Consultiu de la Generalitat és un organisme creat per a la salvaguarda i defensa de l'autonomia catalana, i això tant perquè vetlla per la constitucionalitat de les lleis catalanes, com perquè ajuda a fonamentar

els recursos d'inconstitucionalitat que s'interposin des de Catalunya contra les lleis, disposicions o actes amb força de llei de l'Estat que —d'acord amb la legitimació reconeguda a l'article 32.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional— puguin afectar l'àmbit d'autonomia de Catalunya.

Recordada la funció i exposada la competència del Consell Consultiu de la Generalitat, podem adonar-nos del valor d'aquesta col·lecció de dictàmens que acaba de fer-se pública. La seva lectura ens mena davant d'un gran esplet de temes, matèries o sectors, i ens endinsa vers un fil interpretatiu de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya —aquell que conforma la doctrina del Consell Consultiu de la Generalitat— que enriqueix, ben segur, el coneixement que nosaltres teníem d'aquests dos textos, i que no sempre coincideix amb la doctrina del Tribunal Constitucional. I encara, com ho fa notar el President del Consell Consultiu en les paraules de presentació que precedeixen el primer volum, la seva lectura ens permet apreciar quines han estat, o són, les qüestions que constitueixen «la medulla conflictiva de l'Estat de les Autonomies».

És cert que ja coneixíem l'obra emesa per aquest singular organisme. En el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* s'hi publiquen (i, per tant, s'hi han publicat) els dictàmens sol·licitats per la Mesa del Parlament (i d'ells en dona notícia aquesta Revista), però, com hem vist, aquests no són tots els que necessàriament emet el Consell Consultiu de la Generalitat, sinó que en són la minoria. El mer repàs de l'índex cronològic-temàtic dels dos volums ho fa palès: anys 1981-1982: 28 dictàmens sol·licitats pel Govern de la Generalitat; 7 dictàmens

sol·licitats per la Mesa del Parlament de Catalunya; i 1 dictamen sol·licitat a la vegada pel Govern i la Mesa del Parlament. Any 1983: 14 dictàmens sol·licitats pel Govern de la Generalitat; i 3 dictàmens sol·licitats per la Mesa del Parlament de Catalunya.

És bo de destacar, així mateix, que en disposar dels dictàmens podem valorar el grau d'imparcialitat i neutralitat que ha presidit l'actuació del Consell Consultiu. En aquest sentit hem de dir que les pàgines dels dos volums traspuen una manifesta independència que és precisament allò que ha donat autoritat a les seves opinions.²

L'art. 56 del RFCCG disposa que el Consell Consultiu de la Generalitat podrà publicar la doctrina emanada dels seus dictàmens «una vegada els hagi fet públics l'organisme consultant, o aquest hi doni la seva conformitat». Aquest article, i la lògica cautela per a no influir en les decisions del

Tribunal Constitucional expliquen que els volums no apareguessin immediatament després de l'emissió dels dictàmens. Encara que això ha retardat l'aparició dels volums —vegeu el Dipòsit legal al verso de la portada—, cal fer notar en aquesta presentació la diligència amb què el Consell Consultiu de la Generalitat ha editat els seus dictàmens, sobretot si tenim present que la celeritat en publicar la seva obra és un fet poc habitual entre la majoria d'institucions i organismes col·legiats.

Deia el President de la Generalitat, en celebrar-se el primer aniversari del Consell Executiu, que aquest organisme s'havia guanyat «l'estima de la classe política i de l'opinió pública catalana».³ Ben segur que la consulta i lectura d'aquests volums reblarà aquest sentiment.

ANTONI MILIAN I MASSANA

2. La Llei 1/1981, de 25 de febrer, preveu una sèrie de mesures encaminades a garantir la independència del Consell Consultiu de la Generalitat. Entre aquestes mesures podem esmentar la forma d'elecció dels membres, les incompatibilitats amb la condició de membre, i l'autonomia orgànica i funcional reconeguda en favor de l'organisme. Una descripció d'aquestes tècniques podeu consultar-la a la comunicació de Francesc DE CARRERAS, «El Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña», en el volum col·lectiu *Los Procesos de Formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos Jurídicos y Perspectivas Políticas*, vol. II, Granada, 1984.

3. *Paraules del President de la Generalitat. Gener-desembre 1982*, Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència, Barcelona, 1984, p. 169. Aquesta estimació pot explicar en bona part que en les dues renovacions de membres del Consell Consultiu —renovacions que han afectat, de conformitat amb l'article 3 i la disposició transitòria segona de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, la totalitat dels membres inicials— s'hagin designat de nou com a consellers els qui havien de cessar. (Vegeu els Decrets 214/1983, d'1 de juny, i 146/1985, de 6 de juny.) Aquesta dada és especialment rellevant per a la segona renovació, puix que en ella la designació va tenir lloc en una legislatura diferent d'aquella que havia nomenat els membres inicials.