

NOTICIA DE LIBROS  
Y REVISTAS

---



## 1. NOTICIA DE LIBROS

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

*La contribución doctrinal a la configuración del estado autonómico: una obra paradigmática.*

Esta obra tiene como causa próxima la impartición por los autores de un curso de profesores en la Facultad de Derecho del Estudi General de Lleida durante el primer cuatrimestre de 1985, en el que se realizó una exposición y estudio sistemático e interdisciplinar del Derecho de las Comunidades Autónomas. Así, el primer rasgo significativo de la obra es su carácter colectivo, del que se derivan una serie de elementos positivos que la caracterizan: su riqueza temática de enfoque, la visión plural del sistema global de las Autonomías sometido a debate y estudio y la especialización en el tratamiento de cada cuestión concreta objeto de análisis. Todo ello sin pérdida ninguna de coherencia interna, y logrando como resultado un conjunto general homogéneo y no una mera yuxtaposición de especialidades.

Acercas de la ubicación temática de la obra en el marco general de la doc-

trina *iuspublicista* sobre las autonomías territoriales en España, se ha de decir que aquélla responde a un análisis global del entero sistema autonómico, propio de la calificada por García de Enterría,<sup>1</sup> «segunda generación» en la literatura jurídica sobre nuestro Estado de las Autonomías. Y, sin embargo, aparece temporalmente cuando esa perspectiva analítica parecía ya superada, lo cual podría haber dificultado su satisfactoria recepción en el ámbito de los estudiosos sobre nuestra forma de Estado compuesto. Pero el resultado niega la eventual posibilidad de ese riesgo: esta obra goza desde el mismo momento de su aparición de lugar propio y privilegiado entre nuestra doctrina y de algún modo su gestación era necesaria, incluso esperada, pues viene a llenar en cierto sentido una laguna existente —a pesar de la enormidad cuantitativa de la literatura que ha tomado como objeto de es-

1. Véase su Prólogo a la obra de A. Jiménez Blanco: «Las relaciones de funcionamiento entre el Poder Central y los Entes Territoriales. Supervisión, Solidaridad, Coordinación», Madrid, Ed. IEAL, 1985.

tudio el modelo constitucional de organización territorial del Estado —con la novedosa perspectiva de visión que su contenido nos abre.

¿En qué consiste esa nueva perspectiva? En el planteamiento de una alternativa plena y decidida frente al actual desarrollo estatal y comunitario del sistema autonómico diseñado por la Constitución y los Estatutos, que nos ofrece la interpretación global de nuestra forma de Estado pluralista territorial contenida en la obra. Justamente en esta perspectiva con pretensiones innovadoras e imaginativas, de constituirse en válida alternativa jurídica —derivada del propio marco constitucional, y hasta exigida por él— frente al desarrollo autonómico restrictivo efectuado durante el primer lustro y medio de vigencia de nuestra Carta fundamental, descansa el aspecto esencial de contribución doctrinal a la construcción del Estado de las Autonomías que esta obra lleva inmersa. Aquí se encuentra su aportación principal y esencial, que la hace indispensable ya para poder acercarse al conocimiento de los pilares que sostienen y rigen la joven estructura de nuestro Estado compuesto y pluralista, y al mismo tiempo la va a convertir muy pronto en un clásico de la literatura española en materia de autonomías territoriales.

El contenido de la obra se halla estructurado en una división de cinco partes, cada una de las cuales viene dedicada al estudio de un aspecto esencial del sistema de las Comunidades Autónomas. Así: los elementos generales —Derecho comparado, la tradición histórica española, la naturaleza, construcción y principios rectores, y el sistema de fuentes—, la distribución de competencias —criterios ge-

nerales y tipología competencial, así como las transferencias de servicios—, las instituciones, la financiación y, finalmente, las relaciones entre el Estado y las Autonomías y de éstas entre sí. Detengámonos en el comentario separado de cada una de ellas.

1.<sup>a</sup> La clarificación de la naturaleza «abstracta» de nuestro Estado Autonómico exige previamente, cuando menos, un somero análisis de los sistemas de Estado compuesto existentes en el Derecho comparado: los Estados federales y regionales. Así se hace en la obra. Tras una visión sintética de la formación histórica de estos sistemas, se contempla la reciente evolución del federalismo —basado clásicamente en el principio de separación entre Federación y Estados miembros— hacia fórmulas cooperativas —el llamado federalismo cooperativo—, haciendo hincapié sobre todo en las técnicas de articulación y desarrollo de la relación de cooperación, así como en los problemas y peligros derivados de la nueva concepción del federalismo: de ahí surge la tendencia limitadora de los mecanismos cooperativos, que nos pone en la necesidad de plantear la pregunta: ¿una vuelta a la separación? De este primer acercamiento a la realidad de la diversa tipología —pero, a la vez, igualdad de fundamento— del Estado compuesto en Derecho comparado se extraen sus principales elementos caracterizadores: la existencia de un sistema constitucional de distribución de competencias, de un tribunal que resuelve los conflictos sobre aquéllas, de una Cámara Alta representativa de los Estados o Regiones y la participación de los Estados en la reforma constitucional, para, finalmente, llegar a conceptuar el Estado compuesto en base al reconoci-

miento constitucional de una pluralidad territorial de poder político, superando de esta manera la dicotomía Estado Federal/Estado Regional para establecerla más certeramente entre el Estado Compuesto y el Estado Unitario.

Cumplimentado el imprescindible requisito de visionar las experiencias, históricas y presentes, de la distribución territorial del poder político en el Derecho comparado, la atención de los autores se centra ya en la realidad española. El primer paso sobre ella está marcado por la consolidación evolutiva de la organización político-administrativa centralista y los efímeros intentos descentralizadores. El mayor avance de entre estos últimos vino a constituirlo la experiencia de la II República basada en el texto normativo fundamental de 1931, el cual ha pervivido en parte —tras un largo período aconstitucional— con el renacer del sistema democrático plasmado jurídicamente en nuestra joven, pero madura, ley de leyes vigente: la Constitución de 1978. La semejanza de ambos textos normativos en punto a la organización territorial del Estado es clara y así lo ha visto la totalidad de la doctrina. A ella se suma esta nueva obra.

El estudio de la gestación de la Constitución resulta de gran importancia en la materia autonómica; así se deduce del texto que al respecto pone el índice en la indisoluble implicación que para los constituyentes existía entre democracia y descentralización. Igualmente, la experiencia de las preautonomías, la cual contribuyó en gran medida a facilitar la transición del Es-

tado centralista al Estado autonómico, coadyuvando al mismo tiempo a la formación de éste: el «apunte» casi definitivo del mapa autonómico que la Constitución renunció a diseñar, el avance de los problemas principales que podrían surgir en la concreción de las Comunidades Autónomas, la configuración de las líneas generales del sistema institucional de las CCAA, así como la generalización de la idea del autogobierno regional, constituyeron todos ellos elementos fundamentales que evitaron conflictividad en la rápida evolución hacia el nuevo tipo de Estado descentralizado derivado de la Constitución.

La declaración del art. 2 de nuestra norma suprema constituye el fundamento de toda la articulación del entero sistema de organización territorial del Estado. La disección analítica del precepto resulta, pues, trascendental para la comprensión de la naturaleza de nuestro Estado compuesto. En este libro, esa tarea conduce a un novedoso resultado interpretativo, pero con base en alguna jurisprudencia constitucional. De aquel precepto se deduce el llamado principio autonómico, el cual se halla integrado por dos elementos indisociables: unidad y autonomía. La autonomía se concibe como capacidad de autogobierno y poder político de las CCAA, de donde —según se afirma— éstas gozan de poder estatal<sup>2</sup> compartido con la instancia central —el Estado (aparato)— según las reglas y criterios materiales y formales del sistema de distribución de competencias. Así, pues, las CCAA son instancias territoriales de naturaleza estatal, por lo que se ha de combatir —así se

2. La expresión «poder estatal» no es afortunada debido a la confusión que provoca con el término «Estado» y su uso anfibológico.

hace en el texto— cierta interpretación que lleva a afirmar una posición de superioridad del Estado respecto a la defensa del interés general, si conduce a la monopolización de este interés general por aquella instancia central. En la irrenunciable defensa de la igualdad jurídico-constitucional de la posición de CCAA y Estado se halla uno de los puntos claves de toda la interpretación seguida en esta obra.

El contrapunto indisociable de la autonomía es la unidad, entendida como integración de la pluralidad de centros de decisión política en una unidad estatal armónica. Esta función de integración se cumple a través de diversos mecanismos y técnicas presentes en nuestro sistema autonómico: principios de integración constitucional, técnicas de integración competencial y mecanismos de seguridad. Los principios de integración constitucional, previstos explícitamente en la Constitución, afectan por igual al Estado y a las CCAA, y su virtualidad reside en la creación de un régimen jurídico-constitucional y económico unitario. Sor los siguientes:

1. Principio de *solidaridad*, que es analizado por los autores en su doble vertiente, negativa y positiva, otorgándole una significación de corte federalista, paralela a la de la «*Bundestreue*» alemana.

2. Principio de *igualdad entre CCAA*, referido a su posición jurídico-constitucional, y situándose en un equilibrio entre homogeneidad y diversidad.

3. Principio de *homogeneidad político-constitucional de las CCAA*, extraído de una interpretación extensiva del art. 152 de la Constitución a la luz de la experiencia del desarrollo autonómico.

4. Principio de *igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos*, en cuanto a su *status* jurídico-constitucional básico, que actúa como límite negativo a la acción de los poderes autonómicos (arts. 139.1 y 149.1.1 de la Constitución).

5. Principio de *unidad de mercado*, deducido interpretativamente a partir del art. 139.2 de la norma suprema, e igualmente como límite negativo al ejercicio de los poderes de las CCAA: principio fundamental para asegurar el funcionamiento de un Estado compuesto cuyo asentamiento concreto en nuestro ordenamiento constitucional se halla más allá del art. 139.2 citado y hasta de forma implícita, en todo el sistema económico territorial diseñado por aquél.

Visto el análisis jurídico-constitucional de cada uno de estos principios, cabría preguntarse críticamente si resulta equilibrada la ubicación de todos ellos bajo un mismo prisma. Por otra parte, ¿no es desigual su desarrollo?, y ¿no aparece —en definitiva— un tanto artificiosa la «homogeneización» de estos principios bajo la única rúbrica de «integración constitucional»? No obstante, estas posibles objeciones son meramente formales, de sistematicidad, pues el contenido sustantivo que se otorga a cada uno de aquellos principios de «integración constitucional» es plenamente correcto.

Por último, dentro del capítulo dedicado a la naturaleza y construcción del Estado Autonómico, se analiza la existencia y el alcance del llamado «principio dispositivo» en nuestro ordenamiento, a través de una excelente exposición —muy sistemática y esclarecedora— de las vías de acceso a la autonomía y de los procedimientos de

elaboración y aprobación de los Estatutos, aspectos éstos que hoy —tras la generalización y consolidación institucional de las diversas CCAA— resultan secundarios, pero cuyo tratamiento es útil para entender la significación constitucional del citado principio dispositivo.

El último capítulo de esta primera parte está referido al sistema normativo propio de las CCAA, a su sistema de fuentes. En primer lugar, se afirma la vinculación de las normas autonómicas con el ordenamiento estatal, relación que se actúa a través del Estatuto. Igualmente, la existencia de una relación jerárquica interna de las normas autonómicas entre sí, así como la relación competencial —principio de competencia— con las normas del Estado. Seguidamente se pasa al análisis particularizado de la tipología normativa autonómica en el orden derivado del rango jerárquico de cada fuente:

- *El Estatuto de Autonomía*, del que se destaca su doble naturaleza como ley estatal formal (ley orgánica) y norma institucional básica de cada C.A. También su carácter paccionado —nota diferenciable en grado según el procedimiento de aprobación seguido: arts. 146 y 151 de la Constitución—, su subordinación a la Constitución, y su superioridad jerárquica respecto a las leyes estatales, incluso las orgánicas, dada la especial rigidez estatutaria, y respecto a las autonómicas.

- *Leyes Autonómicas*, fuente normativa posible de todas las CCAA, tras la generalización de la potestad legislativa, conseguida tras superar la inicial ambigüedad constitucional. Su relación con la ley estatal se articula a través del principio de competencia, diferenciándose de ella respecto de sus

ámbitos material y territorial. La igualdad de valor y rango con la ley del Estado permite afirmar que la reserva legal prevista constitucionalmente puede ser perfectamente cubierta por la ley autonómica. Finalmente, respecto de los *Decretos Legislativos* y *Decretos-Leyes*, sólo se prevé estatutariamente la primera figura, y sólo la Comunidad Autónoma Vasca ha admitido la segunda a través de la ley regional 17/1983.

- *Reglamentos Autonómicos*: a ellos son trasladables los principios generales de la Constitución que se refieren a este tipo de normas. Su ámbito material de regulación está marcado por el principio de reserva de ley, y por la delimitación competencial Estado/CCAA, pudiendo éstas emanar reglamentos únicamente en los supuestos en que ostenten la legislación exclusiva, o bien el desarrollo de bases estatales, así como para ejercitar su potestad organizativa. Respecto del régimen jurídico, la obra hace especial hincapié en la peculiar potestad reglamentaria de las Asambleas legislativas de las CCAA uniprovinciales, y en cuanto al control, se destaca la confusión existente de vías jurisdiccionales para la fiscalización de reglamentos autonómicos: la contencioso-administrativa y la constitucional, ofreciéndose un criterio delimitador de sus respectivas competencias siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

2.<sup>a</sup> Esta parte está dedicada al estudio de la distribución de competencias, tema capital del cual depende la concreción precisa del autogobierno de las Comunidades autónomas. En un primer capítulo se analizan los criterios generales de la distribución de competencias, en el que tras una sucin-

ta referencia a los modelos comparados, se asienta el principio dispositivo como principio constitucional básico en la materia. El sistema español de distribución competencial está basado en una doble lista, cuya distinta significación y relevancia se hacen patentes —en coincidencia con el sentir mayoritario de la doctrina—, en la atribución estatutaria de potestades a las Comunidades Autónomas —destacándose la homogeneización en dos grados de contenidos competenciales alcanzados—, y en una cláusula de cierre decisoria del destino de las competencias llamadas residuales. En punto a la tipología de las competencias comunitarias y su clasificación, la obra contiene un loable intento de clarificación del concepto de competencia exclusiva a la luz de las formulaciones doctrinales y jurisprudenciales. Asimismo, resulta muy útil y esclarecedora la sistematización de los diversos tipos de competencias resultantes de la Constitución y de los Estatutos. Desde la perspectiva material de la competencia hay que lamentar la falta de profundización sobre los concretos ámbitos y sectores materiales respecto de los que las CCAA han asumido potestades en sus respectivos estatutos. No obstante, sí se citan las principales reglas interpretativas que en esta cuestión ha puesto en juego el Tribunal Constitucional.

Este sistema de distribución competencial descrito está necesitado de articulación para lograr dar coherencia a la pluralidad de ordenamientos, y permitir la eficacia de las diversas Administraciones Públicas. Para ello, se actúan diversas fórmulas y mecanismos: los principios constitucionales, el doble carácter de los Estatutos de Autonomía, y los principios de prevalencia —como regla temporal de conflicto,

que refuerza el régimen de suspensiones a favor del Estado—, y supletoriedad del derecho estatal —llave de cierre de la relación entre ordenamientos—. Respecto de estos dos últimos principios, es muy acertada la interpretación hecha por los autores, ajustándola al verdadero sentido de la Constitución, e impidiendo una depreciación o minusvaloración del sistema de distribución competencial, reforzando la posición de las autonomías territoriales.

El papel esencial y preponderante que en la delimitación de los ámbitos competenciales respectivos del Estado y las CCAA juega el Tribunal Constitucional no deja de ser tenido en cuenta en esta obra, donde se analiza su completa jurisprudencia en la materia, de la que se extraen tanto las reglas básicas interpretativas utilizadas por el Alto Tribunal, como los límites generales establecidos respecto al ejercicio de las competencias.

La distribución competencial se cierra con una referencia a las implicaciones de nuestro ingreso en la Comunidad Europea. La interpretación del alcance que el ingreso del Estado español en las Comunidades Europeas tiene sobre la atribución constitucional y estatutaria de poderes al Estado y a las Comunidades Autónomas es correcta, si bien en un principio la cuestión aparece planteada desplazada de sus propios límites, pues se llega a hablar de «ruptura del sistema constitucional de distribución interna de competencias». Debe entenderse que no se produce una verdadera afectación en el sistema de distribución competencial, pues el ingreso en la Comunidad Europea no supone un nuevo replanteamiento de la relación bilateral interna de reparto de poderes entre Estado y Comunidades Autónomas, sino tan



sólo un vaciamiento de sus respectivas esferas de atribuciones en favor de las Instituciones supranacionales en razón de las materias de competencia de estas últimas definidas en los Tratados Comunitarios. Sin embargo, tras el desenfocado planteamiento inicial —más de expresión formal que de fondo, hay que suponer— los autores llegan a la misma conclusión: «No hay una mutación general del sistema estatal de distribución de competencias» (p. 135). Y respecto a la cuestión de la ejecución interna del Derecho Comunitario, se incide en garantizar competencias a las CCAA —tal como señalan los Estatutos—, así como atribuir al Estado los correspondientes poderes de garantía, ex-art. 93 de la Constitución.

Después de sintetizar el sistema general de distribución de competencias, se acomete en la obra el intento de delimitar el alcance de las funciones normativas y ejecutivas comunitarias en relación con los techos competenciales determinados por los respectivos Estatutos de Autonomía. Sobre las competencias normativas, se toma como punto de partida para su análisis el marco constitucional de las potestades normativas de las CCAA, abordando la delineación del significado de los diversos y confusos términos empleados por el art. 149.1 de la Constitución: legislación, bases, normas básicas, legislación básica... A continuación se trata el diverso grado de poder legislativo autonómico y su calificación en términos competenciales: la competencia legislativa exclusiva y la compartida o concurrente, que es donde se hallan los mayores problemas interpretativos derivados de la ineludible necesidad de afrontar la delimitación y configuración de las bases estatales y su desarrollo autonómico.

Sobre este punto, el mayor acierto de la obra radica en la tentativa de aclaración y sistematización de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que contiene. Ya que al respecto parece más bien inútil elevarse en elucubraciones doctrinales, máxime cuando ya se dispone de un cuerpo jurisprudencial constitucional bastante sólido, aun sin poder negar la existencia de líneas evolutivas y dubitativas en la doctrina del Supremo intérprete de la Constitución. El tema de la delimitación y relación bases-desarrollo es muy complejo, y en él descansa gran parte de la concreción definitiva del ámbito de autonomía política de los Entes Territoriales. Por ello, la postura más pragmática e inteligente al respecto es la de intentar clarificar y situar en sus coordenadas adecuadas la jurisprudencia constitucional sobre este punto tan trascendental de la labor interpretativa del Título VIII de la norma suprema.

El estudio de las competencias ejecutivas asumidas por las CCAA en sus Estatutos desde una perspectiva estrictamente competencial se aborda partiendo de una breve descripción sobre los modelos federales y regionales comparados. Así, frente al común empleo doctrinal y consolidación de la expresión «federalismo de ejecución», los autores proponen el empleo de otra alternativa: «federalización de la ejecución», que entienden más ajustada la realidad, y que responde a una diversa concepción del modelo de Estado. Esta importante matización inicial es muy acertada, pero quizá se echa en falta un posterior desarrollo y profundización de la misma al hilo del análisis de la realidad constitucional española, respecto de la que se afirma que «...el reconocimiento y garantía

del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones implica, obviamente, la imposibilidad de reducir el proceso de desarrollo del Estado de las Autonomías a un simple federalismo de ejecución» (p. 156). El laborioso estudio del tratamiento normativo (Constitución y Estatutos) y jurisprudencial (doctrina del TC) —e incluso de los Reales Decretos de traspasos— de las competencias ejecutivas de las CCAA concluye en el sistemático y descriptivo cuadro clasificatorio de la diversa tipología de las mismas. Es una clasificación muy útil, teniendo en cuenta la falta de uniformidad y homogeneidad de los Estatutos sobre la materia.

El sistema constitucional de reparto de competencias ejecutivas trae como consecuencia la duplicidad de aparatos administrativos —estatal periférico y autonómicos—, de donde surgen los problemas de su articulación, para lo cual son necesarias diversas técnicas de relación. Los autores describen estas técnicas, formalizadas o no, que «delimitan de hecho el alcance de la competencia» (p. 162), y abogan por el respeto del ámbito competencial propio de las CCAA en su empleo. Igualmente, llaman la atención sobre la necesidad de flexibilización de la distribución de competencias ejecutivas a través de transferencias o delegaciones, y la rigidez de nuestro sistema. Critican el art. 150.2 de la Constitución, «mecanismo de difícil utilización práctica» (p. 164), y toman como referencia para arbitrar la técnica de la delegación el art. 5 de la Ley del Proceso Autonómico (relaciones entre CCAA y Diputaciones Provinciales). Se lamenta la falta de precisión constitucional de la ejecución autonómica de competencias estatales vía delegación

intersubjetiva al haberse remitido el tema a la delimitación de ámbitos competenciales (art. 150.2).

Sobre esta cuestión de la ejecución autonómica de la legislación del Estado, los autores adoptan una posición que se separa del intento doctrinal de adaptar el federalismo de ejecución —con el consiguiente poder general de supervisión estatal sobre la ejecución autonómica de su normativa— a nuestro sistema constitucional, porque entienden es poco respetuosa con el principio de autonomía. Analizan seguidamente el desarrollo normativo donde se contemplan técnicas de vigilancia y supervisión estatal y, sobre todo, se detienen en la jurisprudencia del TC sobre la facultad de alta inspección. Este minucioso estudio les permite obtener una conclusión en apoyo de su posición doctrinal caracterizada por una prevalencia del principio de autonomía.

Como es bien sabido, el nivel competencial de las CCAA no se agota en las atribuciones asumidas estatutariamente, sino que puede ser ampliado o restringido mediante el empleo de los mecanismos flexibilizadores del sistema de distribución de competencias presentes en el art. 150 de la Constitución, caracterizados por constituir vías extraestatutarias de modificación competencial. Tales instrumentos son:

*Ley Marco* (art. 150, pfo. 1.º), que se diferencia del supuesto de la Administración del Estado, haciendo mención en cada momento a los intentos de solución de los diversos problemas surgidos: personal transferible, procedimientos, situación jurídica. En esta evolución es detectada por los autores la importancia de la Ley del Proceso Autonómico.

*Ley orgánica de delegación o trans-*

*ferencia* (art. 150.2). Sobre este supuesto se defiende con acierto la posibilidad de referir el precepto tanto a facultades legislativas como ejecutivas, disintiendo del parecer mayoritario de la doctrina. Sin embargo, no parece correcta la distinción —en orden a otorgarles diferentes consecuencias— entre delegación y transferencia, que se opera en el texto.

*Ley de armonización* (art. 150.3). Aquí, se incide en la naturaleza excepcional de este tipo legislativo, la cual informa todas sus notas caracterizadoras: supuesto habilitante, procedimiento, contenido... Igualmente, se menciona la trascendental jurisprudencia del TC recaída en el conocido asunto del proyecto de LOAPA.

Esta segunda parte del libro concluye con el examen de la cuestión del traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas. Al respecto, se relatan los mecanismos jurídicos de transferencias de bienes y servicios utilizados en la etapa preautonómica —con el consiguiente distinto valor jurídico de los Reales Decretos que la llevaron a cabo— y el sistema estatutario implantado basado en las Comisiones Mixtas. De acuerdo con la doctrina, se destacan críticamente la incoherencia y disfuncionalidad de tal sistema, describiéndose los limitados intentos normativos de solución: Comisiones Sectoriales y Ponencias especializadas. Finalmente, los autores afirman el valor interpretativo de la distribución competencial constitucional y estatutaria que tienen los Reales Decretos de traspasos, así como su función de dar seguridad jurídica dentro del ordenamiento.

Con referencia a la valoración de los servicios transferidos, la obra contiene un análisis crítico de la metodología empleada para su determinación, que

anticipa algunos de los elementos que posteriormente son tratados en los capítulos dedicados a la financiación autonómica, sobre los que comentaremos en su momento.

Por último, sobre el proceso de transferencias de funcionarios a las CCAA, se examina la evolución del sistema legal de traspaso de funcionarios, desde una perspectiva singular ligada a cada CA, hasta un planteamiento global, con referencia a la reforma de la Administración del Estado, haciendo mención en cada momento a los intentos de solución de los diversos problemas surgidos: personal transferible, procedimientos, situación jurídica. En esta evolución es destacada por los autores la importancia de la Ley del Proceso Autonómico.

3.<sup>a</sup> La homogeneización institucional de las CCAA y su mimetismo respecto a la estructura de las instancias centrales producidas por el desarrollo estatutario y legislativo se describen en esta parte de la obra, pasando revista ordenadamente a los diversos órganos e instituciones titulares de los clásicos poderes legislativos, ejecutivo y judicial —con matizaciones respecto de este último— en que se articula la soberanía nacional también en la esfera de las autonomías territoriales.

Las Asambleas legislativas o Parlamentos de las CCAA son las competentes para el ejercicio de su potestad legislativa. En primer lugar, se examinan el carácter representativo de las Asambleas, su composición, así como su sistema electoral —donde se habla del «régimen electoral general» y las posibilidades de normación autonómica en la materia—. Todo ello en el marco del art. 152.1 de la Constitución y su desarrollo legal y estatutario. También, el estatuto de los parlamentarios, el funcionamiento de los Par-

lamentos Autonómicos, los grupos parlamentarios y los órganos de las Asambleas, puntos todos ellos regulados con gran similitud por las respectivas normas autonómicas. A continuación se estudian las regulaciones comunitarias (Estatutos, leyes y, sobre todo, Reglamentos parlamentarios) de la función legislativa general de las Asambleas de las CCAA y el procedimiento legislativo, distinguiendo el ordinario de los especiales, examinando las principales etapas del «iter» legislativo. Finalmente, los autores describen el régimen normativo de los diversos medios de control parlamentario e impulso político de los Ejecutivos, distinguiéndolos en base a la presencia o no en ellos de sanción. Estos capítulos dedicados al estudio de la Asamblea legislativa de las CCAA destacan por su contenido esencialmente descriptivo de la normativa existente en vigor, así como por la tentativa de sistematización de la misma. Igualmente, es apreciable el análisis comparativo de esa normación autonómica con la regulación estatal propia —contenida principalmente en el Reglamento del Congreso de los Diputados—, e incluso con modelos de Derecho comparado. Ésta es, sin duda, su mayor aportación.

Pasando a las Instituciones integrantes del Poder Ejecutivo de las CCAA, un primer capítulo trata del Presidente y del Consejo del Gobierno. Acerca de aquél, se realiza un estudio sobre la posición institucional, funciones y estatuto personal del Presidente de la Comunidad Autónoma. Se analizan las tres bases sustentadoras de esta figura: su doble condición de institución representativa, y su papel de Jefe de Gobierno. En el primer punto, queda bastante claro y delimitado el ámbito a que se refiere cada una de las

funciones representativas, así como las facultades o potestades concretas que le van ligadas. En el segundo, se presentan las competencias ejecutivo-gubernamentales del Presidente de la CA derivadas tanto *per se*, como de su condición de presidente del órgano colegiado de gobierno, y se destaca la función básica del mismo: la orientación política general de la CA. Los autores inciden a este respecto en la necesidad de la colaboración del Parlamento, y la disposición del Consejo de Gobierno con la que debe contar el Presidente comunitario. Por lo que hace a la previsión estatutaria de la posibilidad de delegación de funciones del Presidente a otro miembro del Consejo de Gobierno, no puede conducir —según se sostiene en la obra— a la creación de una verdadera figura de Jefe de Gobierno, quien sólo podrá ser concebido como «gestor de los asuntos ordinarios del gobierno de las CCAA» (p. 278), sin gozar de potestades decisorias especiales en materia política.

Sobre el Consejo de Gobierno, la obra describe su composición y estructura «propiamente colegial». En cuanto a sus funciones, comparte la titularidad de la dirección política con el Presidente de la CA, y se imputa al Consejo de Gobierno la titularidad de la función ejecutiva en su vertiente administrativa, de la que participa el Presidente a través de su título de pertenencia al órgano colegiado. Por lo que se refiere al alcance de la función de dirección política, se afirma la posibilidad comunitaria de formular políticas propias con amplitud mayor a la de su estricto ámbito competencial, actuando como «verdaderos centros de gobierno», mediante el ejercicio de las concretas competencias asumidas, así como de los medios de participación e

influencia en la formación de las decisiones del Estado. Por último, se hace una referencia al estatuto personal de los «Consejeros de Gobierno».

El tratamiento de la Administración Pública de las CCAA se inicia con la afirmación de la integración de la Administración autonómica en el sistema global de la Administración Pública, siéndole por tanto de aplicación el régimen constitucional uniforme de la institución administrativa. Al mismo tiempo, se destaca la posición de la Administración de las CCAA en el sistema organizativo institucional autonómico, a causa de un incremento del protagonismo del Ejecutivo, la amplitud de las competencias ejecutivas autonómicas, y la tendencia a la desvalorización de la autonomía legislativa de las CCAA. Sigue un estudio sobre el modelo de organización administrativa, en el que se describen muy sumariamente los sistemas de administración en los Estados compuestos, para pasar a continuación al análisis de nuestra norma constitucional, silenciosa y ambigua a la vez, haciendo una remisión a los Estatutos de Autonomía, aunque manteniendo una mínima homogeneidad a través de la aplicación general de los principios organizativos del art. 103.1. Los Estatutos (y la Ley del Proceso Autonómico) han configurado un modelo mixto de organización administrativa: administración directa de la CA y administración indirecta o descentralizada en favor de los entes locales.

Dentro del tema administrativo, el siguiente aspecto objeto de análisis en la obra es el referente a la potestad organizativa de las CCAA. Su título competencial se basa en el art. 148.1.1.º de la Constitución y en los Estatutos, y en cuanto a sus límites, son los de-

rivados de las disposiciones organizativas de los Estatutos y los límites constitucionales (arts. 103.1 y 152.1). La doctrina del TC sobre el artículo 149.1.18 ha matizado y restringido el alcance de la potestad organizativa de las CCAA, doctrina que es criticada, sosteniendo los autores una interpretación permisiva de una amplia potestad de autoorganización de las CCAA, sin más límites que los principios constitucionales, y los que, de forma indirecta, puedan derivar para la materia organizativa de las bases que el Estado dicte en virtud del título competencial del art. 149.1.18. Sin embargo, y a mi juicio, sin concretar en qué medida se puede producir la afectación a la potestad autoorganizativa autonómica por las bases del Estado, se está admitiendo en la práctica la solución interpretativa del Tribunal Constitucional que los autores previamente rechazan.

Esta capacidad autoorganizatoria comunitaria es configurada como potestad institucional con independencia del régimen de distribución de competencias sustantivas. Se afirma que las CCAA —aun en el caso de ostentar sólo competencias de ejecución en un concreto sector material—, tendrán capacidad de normar la organización de los servicios necesarios para el desarrollo de esa competencia. Así se ha recogido en los Estatutos de Autonomía, consagrando la potestad reglamentaria organizativa de las CCAA, e interpretado por el TC. Por último, se mencionan los condicionamientos reales a la potestad autonómica organizativa: el precedente de la organización estatal, el funcionamiento del mecanismo de las transferencias de servicios, y la etapa preautonómica. Todos ellos han forzado —según se sostiene en la obra— a las CCAA a «reproducir en gran parte el modelo de organización

administrativa del Estado» (p. 293).

Continúan los autores el desarrollo de este tema con una descripción de los caracteres generales de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas: como ya se ha dicho, se trata de un modelo mixto, basado en un aparato burocrático propio de Administración directa, junto al que se prevén técnicas descentralizadoras hacia las Administraciones locales.

En la Administración indirecta, se han desarrollado unas relaciones inter-subjetivas entre CCAA y Entidades Locales, diseñando un sistema descentralizado, pero colocándose la Administración autonómica en una posición de supremacía.

Respecto de la Administración directa, se incide en la nota homogeneizadora de la organización administrativa de las CCAA, que responde al modelo institucional burocrático, a semejanza de la Administración del Estado. La Administración central se caracteriza por las notas de departamentalización o sectorialización y jerarquización, similar a la Administración estatal; y se destaca la presencia relevante de órganos de asistencia y coordinación. El importante aparato autonómico de administración periférica se explica como consecuencia del condicionamiento del sistema de transferencias, así como desarrollo del principio organizativo de desconcentración. Respecto de la Administración consultiva, se destaca la problemática de la intervención del Consejo de Estado en relación con las CCAA, y la existencia de los llamados Consejos Consultivos, de gran relevancia político-estatutaria, excediendo del ámbito de lo administrativo.

La Administración institucional también se halla presente en la organi-

zación autonómica administrativa, explicándose en parte por la influencia del sistema de transferencias junto a la búsqueda de una mayor agilidad en la actividad administrativa. Las CCAA también ejercen funciones administrativas de tutela sobre entidades corporativas, así como competencias normativas de las mismas, con sujeción a las bases estatales (art. 149.1.18.º, CE).

Tras esta descripción se concluye por los autores que las mayores innovaciones e iniciativas de la organización de la Administración autonómica se han producido en el ámbito de la participación, representación e integración en su seno de intereses externos a la misma, acometiéndose la tarea de acercamiento del poder público a la ciudadanía de forma eficaz.

En cuanto al régimen jurídico de la Administración de las CCAA es el común de todas las Administraciones Públicas (arts. 106 y 153.c) de la Constitución). La homogeneización del régimen jurídico de las Administraciones Públicas fundamenta la atribución al Estado de las competencias del artículo 149.1.18.º CE. Los Estatutos y leyes de desarrollo institucional comunitarias han recogido para la Administración autonómica las reglas generales configuradoras de la posición básica de la Administración estatal, con algunas adecuaciones a su peculiaridad organizativa. Se menciona la sumisión jurisdiccional plenaria de la actividad administrativa autonómica a la Jurisdicción contencioso-administrativa, y la posibilidad de ésta de conocer sobre los eventuales conflictos competenciales Estado/CCAA y CCAA entre sí, como vía alternativa al Tribunal Constitucional, destacándose las diferencias de legitimación ante aquélla presentes en la

Ley de 5 de octubre de 1981. Por fin, se hace una referencia al Tribunal Superior de Justicia de las CCAA.

Finalmente, sobre el control económico y financiero de las CCAA, corresponde éste al Tribunal de Cuentas, siendo compatible con sus competencias fiscalizadoras la existencia de órganos propios de las CCAA con la misma función en referencia a las atribuciones comunitarias. Pero, en cualquier caso, destacan los autores la necesidad de arbitrar mecanismos de cooperación y colaboración ante la dualidad de instancias.

La referencia a la Administración Local resulta obligada para terminar de comprender la posición de la Administración Autonómica y su articulación en el seno del entero sistema administrativo de nuestro Estado compuesto. Cuál sea la ubicación de la Administración local en este sistema queda sintetizada en las siguientes palabras extraídas del texto: «...las entidades locales forman parte de la organización de las CCAA, constituyen piezas estructurantes de su aparato organizativo, tanto en el orden político como en el administrativo, y son elementos constructivos de las mismas... Al mismo tiempo que son componentes de las CCAA, las entidades locales también lo son del Estado» (p. 313). Seguidamente, se analiza la distribución de competencias sobre Administración local entre Estado y CCAA —dado el carácter bifronte de aquélla—, derivada de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la interpretación del TC.

Deteniéndose en la estructura de la Administración local, se analizan los dos niveles principales. Del municipal se predica su carácter esencial, y se llama la atención sobre la necesidad actual de potenciar el asociacionismo

municipal, criticándose la timidez de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) en este aspecto. Y respecto del nivel intermedio, el debate se centra en la controvertida cuestión del papel de la provincia. La interpretación que en este punto se ofrece en la obra parece demasiado forzada en contraste con el tenor literal de la Constitución acerca del carácter indisponible de la provincia, pero pretende racionalizar la cuestión del ente intermedio, permitiendo una flexibilidad y variedad de soluciones en las distintas CCAA, superando la inicial rigidez constitucional en aras de una mayor eficacia y representatividad de los intereses de las colectividades locales. En relación a la reserva de ley orgánica del art. 141 de la Constitución, ésta se interpreta en el sentido de permitir la actuación de una pretendida competencia legislativa autonómica sobre la alteración del ámbito territorial de la provincia —entidad local, siendo indisponibles para las CCAA el referente a la provincia-circunscripción electoral. A mi juicio, esta postura debe ser considerada más una proposición de «lege ferenda» que interpretación del Derecho vigente.

El último elemento de la Administración local tratado en esta obra es el que hace referencia a las relaciones interadministrativas Entes locales/Administraciones superiores (CCAA y Estado). Se afirma que las formas de Administración indirecta o descentralizada de las CCAA potencian la autonomía local, y suponen una relativización de la distinción intereses locales/intereses supralocales. Las concretas técnicas de instrumentación de la integración de los entes locales en la Administración indirecta de las CCAA (o del Estado) se hallan influenciadas por el

artículo 118 de la Constitución italiana, y son:

- *Delegación intersubjetiva*, en la que «prima la voluntad de situar a las Administraciones locales a disposición de las CCAA...» (p. 322).

- *Gestión ordinaria* por los entes locales de los servicios propios de la CA, actuando aquéllos como órganos periféricos de la Administración autonómica, quedando despojados de toda autonomía.

- *Coordinación* para lograr coherencia en la actuación de las Administraciones locales y las demás Administraciones Públicas. Según la STC de 5 de agosto de 1983, se trata de una competencia básica del Estado. Los autores advierten sobre la posible afectación de estas técnicas de coordinación en la integridad del ámbito de autonomía, pudiendo llegarse a ejercitar un encubierto control de oportunidad.

- *Tutela o control*, distinguiéndose entre el ordinario, de mera legalidad, ejercitable por el Estado y las CCAA en cuanto a su iniciativa, pues el resto de la potestad es jurisdiccionalizada, y los controles excepcionales. La obra concluye que en materia de control sobre la Administración local ocupa una posición preeminente el Estado, no manifestándose en este terreno la notable integración de los Entes locales al sistema organizativo autonómico, lo que resulta criticable.

La parte de la obra dedicada a las Instituciones de las CCAA finaliza con un capítulo referente a la Administración de Justicia y las CCAA. Se abre éste con una breve alusión genérica a los sistemas de Derecho comparado, en los que se patentiza una descentra-

lización del poder judicial y la participación de los entes autónomos. Respecto a nuestro ordenamiento, se combate en la obra la inicial opinión doctrinal que afirma una separación tajante entre el Poder Judicial y las CCAA, atribuyendo la exclusiva competencia en materia de Administración de Justicia al Estado, siguiendo el tenor literal del art. 149.1.5.º, CE. Para ello, se distingue entre Administración de Justicia (art. 117.3 CE), y administración judicial o gestión. Esta última materia se reparte entre CGPJ, Gobierno y CCAA (vid. art. 152, 1, pfo. 2.º). Y con referencia a la estructura orgánica del Poder Judicial, la Constitución prevé la existencia de un TSJ de las CCAA (art. 152, 1, CE). Por tanto, se concluye que «la estructura autonómica del Estado tiene una importante influencia en la Administración de Justicia» (p. 329).

El análisis de la naturaleza y posición del Tribunal Superior de Justicia de las CCAA contiene una descripción de la regulación habida en los Estatutos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). El tema más confuso es el relativo a la articulación de las competencias del Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia de las CCAA respecto al conocimiento de los recursos de casación y revisión fundamentados en infracción de precepto constitucional, y en Derecho estatal y Derecho autonómico simultáneamente. De la explicación dada en el texto se deduce que la controvertida cuestión sigue abierta y lejos de gozar de claridad y precisión, pero la culpa es del legislador... Aunque quizá se eche de menos un mayor esfuerzo de sistematización, el cual sin duda resulta harto dificultoso en virtud del tenor del Derecho vigente en la materia, del que deriva directamente la confusión pro-



pia del reparto de atribuciones entre Estado y CCAA sobre Administración de Justicia.

4.<sup>a</sup> La financiación de las Comunidades Autónomas, que en nuestro contexto político actual constituye con toda seguridad el tema más polémico de la cuestión autonómica. En el primer capítulo se hace un análisis teórico —en el nivel de los principios y líneas básicas de funcionamiento— de los diversos procedimientos de financiación; los sistemas existentes en Derecho comparado en los Estados compuestos —federales y regionales—; y, por fin, el sistema o modelo español de financiación de los Entes territoriales intermedios, que es analizado desde el marco constitucional, abierto y flexible, hasta su concreción normativa en la LOFCA, pasando por los diversos Estatutos de Autonomía. Se concluye caracterizando al modelo LOFCA de régimen común como un sistema mixto con predominio del sistema de unión. Este primer análisis no desciende al nivel del funcionamiento práctico, lo cual debe matizar necesariamente alguna de sus manifestaciones de principio. Y la concepción que se hace de la autonomía financiera, aunque correcta, aparece un tanto dubitativa al oscilar quizá demasiado entre el nivel de la autonomía de ingresos y la autonomía de gastos.

Se estudian en el segundo capítulo las fuentes de recursos de las Haciendas Autonómicas, salvo las que constituyen al mismo tiempo mecanismos de nivelación financiera. En concreto, la participación en los ingresos del Estado, describiendo los dos períodos en su funcionamiento; los tributos cedidos; los tributos propios, respecto de los que se afirma, muy certeramente, que la posibilidad de las CCAA de establecerlos es «más retórica que real»

(p. 368), dadas las graves limitaciones que se les impone legalmente, de donde surge la necesidad comunitaria de acudir al sistema de recargos —estudiado a continuación— si quieren tener un sistema diferenciado. Finalmente, otros recursos son sumariamente comentados, como los ingresos de derecho privado, los crediticios, y las multas y sanciones.

Sigue a continuación una exposición de las fuentes financieras derivadas de los mecanismos niveladores, que tienen como misión esencial la concreción práctica del principio de solidaridad interterritorial. Respecto del Fondo de Compensación, se acierta en diferenciar su concepción exacta en base a los dos períodos —transitorio y definitivo— de financiación de las CCAA, funcionando hasta el momento como vía canalizadora de la práctica totalidad de inversión nueva que pretendan realizar las CCAA. Adquiere, por tanto, el FCI para el período transitorio la «naturaleza de ingreso corriente destinado a gastos de capital» (p. 377), y en el futuro debería recuperar su genuino carácter reequilibrador de las diferencias interterritoriales. El otro instrumento de nivelación financiera previsto constitucional y legalmente lo integran las subvenciones condicionadas a las CCAA con cargo a los PGE para asegurar un nivel prestacional mínimo de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional. Sobre ellas se advierte su carácter complementador de la financiación de los servicios prestados por las CCAA, y la necesidad de evitar su excesiva proliferación —cualitativa y cuantitativa—, pues disminuyen el concepto de autonomía financiera. Se propone para ello una correcta valoración de los servicios transferidos, aunque desecha quizá de forma absoluta la posibilidad de ges-

tión comunitaria deficiente como causa de la infraprestación, lo que de afirmarse no constituiría, desde luego, una consideración apriorística, sino lamentablemente la constatación de una triste realidad de la experiencia del funcionamiento del Estado autonómico en estos primeros años.

Se enuncian también las competencias financieras de las CCAA, aspecto que sistemáticamente debería integrar otro capítulo, no cuadrando bien en el referente al de recursos.

Con relación al sistema de concierto o convenio propio de los territorios forales vasco y navarro, hay que lamentar la escasa dedicación que se le presta, desconocimiento que constituye un punto de referencia importantísimo en el contexto de la actual polémica acerca del sistema de financiación de las CCAA para el período definitivo.

Por último, se echa también en falta un pormenorizado análisis de la vertiente presupuestaria o del gasto, que es justamente el ámbito en el que se trasluce efectivamente la autonomía financiera de la CCAA, y así se afirma en la obra, pero no se actúa luego en consecuencia.

5.<sup>a</sup> Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los autores establecen el cuadro de estas relaciones en base a la distinción entre las llamadas «competenciales» y las «no competenciales», comprendiendo estas últimas las de integración, las de conflicto, y las relaciones derivadas del ejercicio competencial.

Los dos primeros capítulos están dedicados a las relaciones de colaboración verticales (Estado/CCAA). Los autores, tras afirmar abstracta y genéricamente el principio de colaboración como fundamento del funcionamiento del Estado de las Autonomías —como

hace la práctica totalidad de la doctrina—, ven necesario precisar el alcance y el contenido específico del mismo. Su ámbito de virtualidad se establece en el marco de las relaciones que derivan del ejercicio competencial, excluyéndose las relaciones no competenciales restantes, y las competenciales aunque matizadamente respecto de estas últimas. En este campo delimitado, el principio de colaboración «se configura como límite a la independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes» (p. 395), diferenciándose del principio de solidaridad, por el carácter «positivo» de aquél, frente al «negativo» de este otro.

Las tres categorías integrantes del contenido del principio de colaboración se analizan a continuación: auxilio —o colaboración en sentido estricto—, coordinación, y cooperación.

El auxilio o deber de colaboración en sentido estricto ha sido configurado por el TC como una norma constitucional no escrita, a semejanza de la *Bundestreue* alemana. Esta caracterización del auxilio como deber ínsito en la constitución material lo diferencia de la coordinación y cooperación, que vienen a constituir un régimen competencial —formal o material— obligatorio, si está previsto constitucionalmente, o facultativo. Los autores sientan claramente que «no existe un deber general de coordinación y cooperación» a diferencia del auxilio (p. 397). Su concreción en nuestro ordenamiento es expuesta de forma sistemática y casuística, realizando un loable esfuerzo clarificador del funcionamiento práctico de la figura del auxilio como deber de colaboración.

Sobre la técnica de la coordinación, se señala en primer lugar su previsión constitucional explícita (art. 149, 1,

CE; no citándose el art. 156.1, en principio). Las dos posiciones doctrinales sobre el concepto y alcance del instituto de la coordinación, concepto material y concepto formal, así como el pronunciamiento del TC sobre la cuestión, son referidos a la llamada «coordinación obligatoria»; distinta de ella es la «coordinación facultativa», establecida bilateralmente por la dualidad de instancias de actuación pública territorial, gozando de una posición de paridad en su acción.

Las diversas modalidades de las relaciones de coordinación en nuestro sistema autonómico se integran en tres tipos básicos: órganos mixtos de coordinación; la coordinación entre órganos; y la participación consultiva en los procesos de decisión ajenos. Esta clasificación sistemática ayuda a comprender la verdadera virtualidad práctica de los numerosos supuestos que actúan bajo el título de relaciones de coordinación.

La cooperación constituye, junto a una manifestación del principio de colaboración, «un elemento del diseño de la distribución de poderes» (p. 410). Consiste en el coejercicio de las competencias en su ejercicio mancomunado por el Estado y las CCAA. Se configura como un régimen competencial sustantivo. Distinguen los autores entre cooperación obligatoria, prevista constitucionalmente como modo de distribución de poderes, y voluntaria, consistente en un concertado ejercicio cooperativo de las competencias. Constitucionalmente, la cooperación se conecta con las necesidades de uniformización, de la que puede aparecer como límite intrínseco y vía alternativa a la centralización; en definitiva, garantía de la autonomía de las partes. Se señalan, también, los peligros que

puede provocar una generalización de la cooperación, distorsionando el normal funcionamiento de un Estado democrático.

Se describen las diversas modalidades en que se actúa la cooperación vertical en nuestro ordenamiento: órganos mixtos con funciones decisorias o ejecutivas, que suponen un nuevo régimen competencial, de ejercicio mancomunado de funciones; la participación de una instancia en órganos de otra; los complejos procesos de planificación y actuación conjunta, cuya función básica es la compatibilización de la unidad de sectores materiales y la pluralidad del poder público, evitando la centralización, citándose la planificación económica y la Administración financiera y tributaria; por último, la Administración Funcional mixta.

Sobre los convenios Estado/CCAA —técnica muy utilizada en la práctica hasta ahora, a pesar de su falta de previsión constitucional— tras afirmar la capacidad para suscribirlos de ambos sujetos públicos, se señalan los límites constitucionales respecto al posible objeto de los mismos, de acuerdo con el principio de indisponibilidad de la titularidad competencial respectiva, permitiéndose convenir sobre el modo de ejercicio de las competencias propias. Se intenta diseñar un régimen jurídico para los convenios, a pesar de las dificultades ínsitas en la tarea a causa de la carencia de previsión constitucional. Y, con referencia a sus funciones básicas: la *delimitación competencial*, sustituyendo la falta de RD de traspasos, y sin valor constitutivo en ningún caso, de acuerdo con la indisponibilidad de la titularidad de las respectivas atribuciones derivadas del bloque de la constitucionalidad, fijándose una determinada interpretación constitucional;

precisión de fórmulas y mecanismos concretos de coordinación, colaboración y cooperación; la instrumentación de actuaciones conjuntas de las dos instancias, consideradas de mutuo interés.

Estos dos capítulos dedicados a las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA son de gran interés, en cuanto constituyen un notable esfuerzo por sistematizar la diversidad y complejidad de técnicas, instrumentos y mecanismos que en la praxis actúan bajo la genérica y abstracta cobertura fundamentadora del principio de colaboración, y someterlos a un concreto régimen jurídico-constitucional, lo que resulta imprescindible para hacer factible la articulación de medios de control sobre tales intervenciones «colaboradoras» de los sujetos públicos territoriales. Sin embargo, las diferencias entre esas múltiples técnicas no se hayan muy nítidas, sin duda debido a la corta experiencia de las mismas y su falta de consolidación, y por tanto, son carentes de unos perfiles claros y perfectamente identificables. Pero el esfuerzo de los autores resulta de un indudable valor como aportación fundamental en el camino de lograr esa clarificación que es garantía de eficacia en el funcionamiento práctico de las técnicas de colaboración entre el Estado y las CCAA.

Pasando al estudio de la colaboración horizontal, en primer lugar se establece el marco general de los principios ordenadores de las relaciones entre CCAA. Tales principios son: igualdad, solidaridad y separación en el ejercicio de los propios poderes. Sobre este último, se comentan los diversos aspectos que lo integran: la separación territorial, que configura al elemento del territorio como límite de eficacia

de los poderes autonómicos, sin que pueda entenderse con valor absoluto (según señala la STC 37/1981, de 16 de noviembre), lo que precisamente da lugar al desarrollo de prácticas cooperativas horizontales. La separación afecta a los poderes de las CCAA, pero no se impide cierta vinculación intercomunitaria en el ejercicio de los mismos. Al respecto, el art. 145, CE.

Se analizan, a continuación, los fundamentos y categorías básicas de la colaboración horizontal en el Derecho comparado. Las principales de éstas resultan ser los convenios, y la constitución de órganos comunes y mixtos de coordinación, además de la realización fiduciaria de funciones por un órgano propio de algún miembro (del Estado compuesto), y otras vías menos formalizadas.

Respecto de los convenios entre CCAA, como vía para el establecimiento de relaciones de colaboración, coordinación y cooperación entre ellas, se estudian la capacidad de las partes, reconocida constitucionalmente en el artículo 145.2. CE; su objeto, que ha sido restringido en algunos Estatutos, pero los autores interpretan la cuestión, acertadamente, en favor de una equiparación entre todos los textos estatutarios. La cuestión de una mayor dificultad interpretativa se centra en diferenciar las dos clases de convenios —de colaboración y acuerdos de cooperación— de que habla la Constitución, empleando al respecto un criterio objetivo, cuya virtualidad queda aminorada por la facultad calificadora de los convenios que ostentan las Cortes Generales en virtud de la regulación contenida en los Estatutos autonómicos. La trascendencia de la distinción consiste en la diversidad de regímenes jurídicos establecidos para cada tipo,

que se manifiesta en un diferente grado de intervención de las Cortes respecto a su procedimiento de aprobación y entrada en vigor. Este tema es analizado detalladamente.

Se echa en falta una mención de otros mecanismos o técnicas de colaboración horizontal empleadas por las CCAA en la praxis estatal, si es que existen, al margen de los convenios, y las principales formas de colaboración intercomunitaria creadas a través de aquéllos, pues no resulta suficiente la citación genérica de tales supuestos, sin intentar la sistematización y explicación de su régimen jurídico, como se hizo respecto de las relaciones de colaboración verticales (Estado/CCAA).

Las relaciones de integración de las CCAA en el Estado resultan esenciales en todo Estado compuesto. A su estudio dedican los autores un capítulo. Señalan que la evolución de las formas concretas de integración en los Estados federales ha ido de las instituciones garantistas a las participativas. En cuanto al ordenamiento español vigente, se justifica la ambigüedad de la regulación constitucional en base a la indefinición de la cuestión autonómica durante el proceso constituyente.

Respecto al tan debatido tema del Senado como Cámara de representación territorial, se reconoce que la regulación constitucional se ha quedado a medio camino en la configuración del Senado como instrumento completo de integración de las CCAA en el Estado, pero para conseguir suplir esta deficiencia, se intenta concretar por vía interpretativa el principio general contenido en el art. 69.1 de nuestra norma fundamental. Así, la representación territorial verdadera del Senado debe hacerse patente tanto en su composición como respecto de sus funciones.

En cuanto a la primera, es muy minoritaria la presencia de Senadores representantes de CCAA respecto al número global. Y en lo que hace a las funciones de nuestra Cámara Alta, es muy loable y valioso el esfuerzo que realizan los autores por ubicarla en el esquema general de los Senados federales; lo que les lleva a plantear finalmente: «Quizás el problema del Senado no se encuentre tanto en su configuración constitucional como en la dinámica del sistema político» (p. 448).

Sin embargo, se reconoce el carácter dicotómico, mixto, de nuestro Senado, lo que evidentemente obstaculiza su virtualidad como vía integradora de las CCAA en las instituciones centrales del Estado. Esta deficiencia constitucional está justificada desde la perspectiva del origen y gestación de la norma suprema durante el debate constituyente —las circunstancias del consenso político y la indefinición del tema autonómico (peso del principio dispositivo) en aquella época—, pero carece de toda fundamentación bajo el prisma de las necesidades presentes y futuras —como creo se admite en la obra—, y por tanto no se comprende bien el porqué del rechazo *a priori* y de plano de la posibilidad de plantear una reforma del texto constitucional en su regulación del Senado, máxime teniendo en cuenta que las alternativas a la misma que se sugieren —algunas de las cuales se han comenzado ya a llevar a cabo— no parece que alcancen la virtualidad requerida para colmar con suficiencia la grave carencia que, a mi entender, sufre nuestro sistema autonómico en la actualidad, causa de múltiples deficiencias de su funcionamiento.

Otra forma de participación de los Entes territoriales en las Instancias centrales estatales es la iniciativa legislativa de las CCAA, que aparece regu-

lada en el art. 87.2 de la Constitución, precepto que distingue dos figuras: las proposiciones de ley de los Parlamentos Autonómicos, y la solicitud al Gobierno para que presente un proyecto de ley, cuyas problemáticas son analizadas en la obra.

Respecto de la iniciativa regional para la reforma constitucional, señalan los autores que la mayor virtualidad de su admisión en nuestro ordenamiento consiste en la consideración de las autonomías como parte del Estado que supone.

El último capítulo del libro está dedicado a las «relaciones de conflicto» entre el Estado y las CCAA. La obra prescinde voluntariamente de un tratamiento unitario del control del Estado sobre las CCAA, lo cual está en perfecta coherencia con la visión ofrecida sobre la posición constitucional de las Autonomías, aunque pienso que un análisis global y conjunto del art. 153 CE hubiera presentado mayor sistematicidad, sin contradecir la interpretación «autonomista» mantenida en la obra, al mismo tiempo que hubiera evitado diluir los controles jurisdiccionales de las CCAA a lo largo de todo el texto, dando una especial sensación de «inexistencia» o desaparición de los mismos. De todas maneras, la opción escogida por los autores tiene el mérito de ser fiel a su pensamiento, y aparece como alternativa al corriente trato que sobre la materia venía ofreciéndose por la doctrina.

Respecto de los conflictos competenciales, no se consideran como una de las formas de control sobre la actividad comunitaria, sino, acertadamente, como «una controversia entre entes iguales dentro de sus competencias» (p 456).

Los conflictos de competencias en

tre Estado y CCAA se refieren a cuestiones de constitucionalidad y es competente para resolverlos el TC (también la Jurisdicción contencioso-administrativa, tras la vía abierta por la Ley de 5 octubre 1981, la cual, por cierto, no se menciona en este capítulo).

Se analiza la cuestión de la distinción entre el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, y los conflictos competenciales originados por una ley, a la luz del art. 67, LOTC, según el criterio del parámetro que debe utilizar el TC para la resolución respectiva de cada uno de los dos supuestos: bloque de constitucionalidad y orden competencial, en cada caso. Sobre este último concepto —orden competencial— el TC recientemente lo ha ampliado, extendiendo consiguientemente el parámetro utilizable para la resolución de los conflictos de competencia.

Es destacada la importancia de las sentencias del TC resolutorias de conflictos positivos por sus efectos delimitadores de los respectivos ámbitos competenciales propios del Estado y CCAA, interpretando el título VIII de la Constitución y los Estatutos autonómicos. Se insiste en negar —con todo acierto— una posible configuración de los conflictos constitucionales como una forma de tutela o control del Estado sobre las CCAA; ella es inviable, dada la igual posición constitucional del Estado y CCAA. Sin embargo, la LOTC ha matizado esta solución derivada directamente de la norma fundamental, introduciendo una cierta posición de superioridad y privilegio del Estado, y discriminación de las CCAA, a través del requerimiento previo al planteamiento del conflicto, y del régimen jurídico de la suspensión de las disposiciones o actos objeto del mismo. Esta regulación es criticada correctamente en la obra. Finalmente, se co-

mentan de forma muy clarificadora los diversos efectos de la sentencia del TC en los diferentes supuestos que pueden plantearse.

En cuanto al conflicto negativo, se mencionan y analizan sus dos formas existentes en la regulación por la LOTC: el instado por un particular, y el requerido por el Gobierno central, que —según se dice— no otorga una facultad adicional al Gobierno, además de criticarse la ausencia de un procedimiento paralelo en manos de las CCAA, aunque tal laguna se intenta colmar —de forma harto dificultosa— a través de la apelación al deber general de colaboración entre Estado y CCAA.

La interpretación y crítica del artículo 161.2 CE, y su desarrollo por la LOTC, se mueve en el marco general de la posición mayoritaria de la doctrina. Como un supuesto sustantivo específico de recurso ante el TC, tras analizar la escasa jurisprudencia constitucional sobre el mismo, se afirma: «Parece pues que la impugnación del 16.1.2 CE puede encontrar una naturaleza propia congruente con nuestro sistema autonómico, aunque probablemente sea de escasa utilización» (p. 467). Y respecto a la configuración de este precepto como cláusula adjetiva suspensiva de las disposiciones y actos de las CCAA impugnadas ante el TC por el Gobierno se critica severamente la incorrecta extensión de sus efectos desequilibradores del sistema de relaciones y controles sobre las CCAA llevadas a cabo por la LOTC, que atribuye al Estado una injustificada posición de privilegio y superioridad.

Sobre el recurso de inconstitucionalidad, son criticados diversos aspectos de su regulación, que tienen su base en la errónea diferenciación que introdu-

ce la LOTC entre los recursos contra leyes del Estado y contra leyes de las CCAA, y la confusión que opera respecto de las vías del recurso y los conflictos. El parámetro de constitucionalidad del art. 28.1 LOTC —bloque de constitucionalidad— es conceptualizado de forma restringida, integrado básicamente por la Constitución y los Estatutos.

El aspecto más contestado es el referente a la restringida legitimación de los órganos de las CCAA para impugnar leyes del Estado, que choca frontalmente tanto con la naturaleza abstracta y objetiva del recurso de inconstitucionalidad, como con nuestro sistema autonómico. No obstante, la evolución última de la jurisprudencia constitucional parece paliar esa grave deficiencia, ampliando considerablemente la legitimación comunitaria ante el Alto Tribunal en materia de garantías constitucionales.

El tono crítico de la obra respecto a este tema no se rebaja tras poner de manifiesto otra grave deficiencia de la LOTC al ignorar que las leyes autonómicas pueden ser impugnadas por órganos de la propia CA, reservando esa posibilidad únicamente a los órganos centrales del Estado legitimados. Esta lamentable laguna puede traer como consecuencia última una «falta de control y depuración de las leyes autonómicas» (p. 470), concluyendo al respecto, un tanto exagerada y desproporcionadamente, que «...niega en la práctica la afirmación de que el TC lo es también de las CCAA» (p. 471).

Por fin, se estudia la ejecución federal del art. 155 de la Constitución, considerado como mecanismo extraordinario de resolución de conflictos entre el Estado y las CCAA. En primer lugar, los autores —para lograr una

correcta interpretación y comprensión de esta institución— la ponen en relación con los demás medios de control y resolución de conflictos previstos constitucionalmente. De ahí se deduce el carácter extraordinario o excepcional del empleo de la ejecución estatal forzosa, y además su carácter autónomo respecto de aquellos otros instrumentos de control y resolución de conflictos previstos por la Constitución para supuestos de naturaleza más ordinaria. Seguidamente, se entra en el análisis propio del contenido del artículo 155 CE: los presupuestos material y formal, así como el procedimiento a seguir, y las medidas concretas de la ejecución forzosa que el Gobierno podría adoptar en su caso. Finalmente, los autores admiten —aunque no esté previsto explícitamente— la posibilidad de recurso ante el TC por parte de las CCAA, vía conflicto de competencias, y el control por el Alto Tribunal de todos los elementos jurídicos de la puesta en marcha por el Gobierno Central de la ejecución federal.

La configuración de la institución de la ejecución estatal forzosa derivada de la interpretación contenida en la obra sobre el art. 155 CE entronca perfectamente con la línea garantista y ampliatoria de la posición constitucional de las autonomías territoriales presente a lo largo del texto entero objeto de recensión. Es por ello que se califica la figura como medio de resolución de conflictos, extraordinario, rehuyendo expresamente su conceptualización como control, cuando parece clara la integración de la institución regulada por el art. 155 CE en esa categoría. No obstante, esta pequeña objeción es de carácter propiamente nominalista, porque la global interpretación de la ejecución federal da un resultado plenamente satisfactorio, acorde, como se ha

dicho, con el resto de la obra. Lo que es de gran mérito, pues estamos ante una obra colectiva interdisciplinaria.

Tras comentar el contenido de la obra en las líneas que anteceden, es momento de realizar una última reflexión que sirva al mismo tiempo de valoración final de la misma.

Los autores desarrollan su análisis del sistema jurídico de las Comunidades Autónomas partiendo de tres cuestiones problemáticas básicas —puestas de manifiesto por el profesor Eliseo Aja en el prólogo de la obra—, y que son:

1. La constatación de que el desarrollo del sistema autonómico ha sido restrictivo con relación a las previsiones de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

2. La configuración burocrática y mimética, respecto a las instituciones centrales, de las instituciones de las Comunidades Autónomas, lo que les viene dificultando la adecuación a sus objetivos propios y funciones específicas, así como a las necesidades de su población.

3. La necesidad de implantar un sistema eficaz de relaciones de colaboración entre las diferentes Comunidades Autónomas y entre ellas y el Estado para abordar con seguridad el futuro del desarrollo del Estado autonómico.

Ese análisis integra el contenido de la obra y constituye una nueva visión interpretativa acerca de las instituciones jurídico-constitucionales que vertebran el Estado compuesto español, poniendo de manifiesto sus virtualidades ordenadoras. Y además se lleva a cabo en conexión constante con la jurisprudencia del Tribunal Constitucio-



nal, destacando el fundamental papel que respecto de la configuración del Estado de las Autonomías ha venido desempeñando el supremo intérprete de la Constitución.

El aspecto esencial de esta obra es su aportación a la construcción del Estado de las Autonomías. En efecto, estamos ante una obra con pretensiones de influir en el desarrollo de la vertebración y configuración del Estado autonómico, otorgando un mayor peso específico al principio de autonomía como una de las columnas sostenedoras de nuestro modelo de Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. Ello se nos presenta por los autores como deducción interpretativa del sistema constitucional de las autonomías. Sin embargo, en alguna ocasión a lo largo del transcurso de la lectura de la obra, parece dar la leve impresión de que esta finalidad «reformadora» del significado otorgado hasta ahora a las previsiones constitucionales y estatutarias se superpone sobre la estricta tarea interpretadora del jurista, y lleva a la adopción de soluciones o propuestas demasiado forzadas respecto del texto constitucional. Pero ello es simplemente el riesgo que ha

de correr todo jurista comprometido en la lucha por la construcción de un Estado compuesto y pluralista donde se profundice al máximo en la diversidad y particularidad de todas sus colectividades territoriales, articulando al mismo tiempo un conjunto global para su mejor funcionamiento y mayor eficacia. Ése es justamente el significado del federalismo. Y hacia esa meta tiende un camino, de recorrido sereno y seguro, esta obra, cuya lectura hay que recomendar decididamente, pues resulta obligada para quien pretenda obtener una visión completa de nuestra doctrina iuspublicista sobre autonomías territoriales y, simultáneamente, un contraste y alternativa frente a la interpretación preeminente hasta hoy.

Así pues, en esta idea contributiva, de aportación de una alternativa, de una visión más autonomista —más leal a la Constitución y a los Estatutos, según los autores— al mismo tiempo que en la constatación de que el debate doctrinal global sobre el Estado autonómico aún no está concluido, es donde se halla la significación esencial de esta obra.

ANDRÉS NAVARRO MUNUERA

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

La Constitución Española distribuye el poder en tres niveles (estatal, regional y local), los cuales no constituyen esferas separadas e independientes, sino que integran un sistema global más amplio. Pero sucede que la Constitución no ha perfilado con el detalle que hubiera sido de desear el ámbito

competencial del nivel local y sus relaciones con los niveles superiores. De ahí, precisamente, la dificultad de fijar el ámbito de actuación de los Entes Locales en la doble vertiente que hemos señalado: competencial y relacional, tarea que desarrollan con éxito los profesores Sosa Wagner y Pedro de

Miguel García en el trabajo que re-  
señamos.

La obra se estructura en dos partes  
claramente diferenciadas: en la prime-  
ra, se lleva a término el planteamiento  
de la cuestión; en la segunda, que es  
la parte más importante y núcleo de la  
obra, se realiza un análisis de la tipolo-  
gía de las competencias locales en el  
Derecho vigente.

La primera parte, que lleva por tí-  
tulo «Planteamiento Básico», com-  
prende dos apartados en los que  
se estudian la evolución histórica, por  
un lado, y, por otro, el problema en la  
actual Constitución de la determina-  
ción de las competencias locales. Se  
realiza aquí un estudio breve, pero su-  
ficiente, de la normativa española so-  
bre la materia partiendo, para ello, de  
la Instrucción para el Gobierno Eco-  
nómico-Político de la Provincia de 23  
de junio de 1813 y sus antecedentes  
en el derecho comparado, hasta llegar  
a la actual Ley Reguladora de las Ba-  
ses de Régimen Local de 2 de abril  
de 1985 (en adelante, LRBRL) para, a  
continuación, perfilar los caracteres del  
concepto de autonomía local. Parten  
los autores de la obra de señalar el dis-  
tinto grado de la autonomía local y de  
la comunitaria, para, a continuación,  
subrayar, acertadamente, que en cual-  
quier caso la autonomía local presenta,  
al igual que la comunitaria, un doble  
componente: administrativo y político  
e implica, por tanto, autogobierno y  
autoadministración, pero que, eviden-  
temente, no tiene un carácter origina-  
rio e ilimitado, por lo que no pueden  
excluirse de forma absoluta las medi-  
das de control, siempre que estén jus-  
tificadas (interés local sobre el supra-  
local y coordinación de actuaciones).  
Ahora bien, en la actualidad, la auto-  
nomía local no puede considerarse co-

mo un concepto que implique asigna-  
ción de un bloque de competencias,  
sino que la dinámica moderna nos  
muestra que raras son las materias en  
que no está presente el interés local y,  
de la misma forma, raras son las que  
pueden atribuirse en su integridad a  
las Corporaciones Locales.

Por ello, la concreción competencial  
que implica la autonomía local se ha  
hecho pivotar en la nueva Ley, sobre  
el derecho de las Corporaciones Loca-  
les a intervenir con la intensidad y al-  
cance que permita su interés, en cual-  
quiera de dichos asuntos y sobre los  
medios de defensa que se les otorga  
(art. 63 de la LRBRL) frente a actos y  
disposiciones de las Administraciones  
superiores que pudieran vulnerar su  
autonomía. Lo cual, si bien no es des-  
deñable, como señalan los profesores  
Sosa Wagner y Pedro de Miguel Gar-  
cía, puede no resultar suficiente, pues,  
en realidad, la totalidad de la auto-  
nomía local queda circunscrita a una mera  
capacidad de ejecución de una legisla-  
ción heterónoma, nacional o territo-  
rial, aunque esto no es achacable a la  
LRBRL, sino a la falta de precisión  
constitucional, antes comentada.

La segunda parte, «Tipología de las  
Competencias Locales en el Derecho  
vigente», constituye un esfuerzo de  
concreción de las diferentes competen-  
cias que pueden asumir las Corporacio-  
nes Locales. Para ello, los autores de  
la obra distinguen dos grupos de com-  
petencias: las competencias propias y  
las delegadas, las cuales a su vez se  
subdividen en otros dos grupos y, así,  
tenemos cuatro bloques de competen-  
cias diversos: competencias propias,  
competencias propias sometidas a ins-  
trucción, competencias transferidas o  
delegadas y las competencias asignadas  
o encomendadas. Tipología que, por

otra parte, puede resultar confusa en la práctica.

Para el análisis de cada uno de estos grupos competenciales se utiliza una adecuada estructura que consiste: primero, en un somero análisis de los ordenamientos alemán e italiano y, segundo, en el estudio de cada uno de estos grupos en el Derecho español.

— Competencias propias: son aquellas que son ejercidas por las Corporaciones Locales por su propia cuenta, bajo su responsabilidad, sin intromisiones por parte de otras Administraciones y con la participación de una representación popular democráticamente elegida.

Dentro de este tipo de competencias, garantizadas en el Derecho alemán por el artículo 28 GC, la doctrina de este país distingue entre aquellas que son de obligado ejercicio para los Municipios, y aquellas otras que pueden ser asumidas de forma voluntaria por los mismos. En las primeras, el legislador, aun estableciendo su obligatoriedad, deja en libertad al Municipio para definir el cómo de la prestación, el cómo de la ejecución concreta y, además, han de ser definidas con exactitud por la Ley (normalmente la de un Land). Todas las demás materias locales pueden ser asumidas de forma voluntaria dado el principio de competencia general que asiste a los Municipios.

Por lo que hace al Derecho italiano, la autonomía de Regiones, Provincias y Municipios viene declarada en el artículo 5 de la Constitución de 1947 y se desarrolla en los artículos 118 y 128 de la misma. Ahora bien, lo cierto es que la realidad italiana nos muestra una radical modificación de los principios constitucionales, como con-

secuencia del modo de actuar de las Administraciones superiores (sobre todo, a través de sus facultades de coordinación y de dirección), que ha sido constatada por la generalidad de la doctrina, y esto hace que no pueda hablarse, sino con dificultad, de competencias locales propias.

En el Derecho español, la autonomía local viene reconocida también a nivel constitucional, pero su falta de precisión plantea graves problemas. Por otro lado, la LRBRL sólo concreta una pequeña parte (la relativa a los servicios mínimos preceptivos) del ámbito competencial propio de los Municipios y Provincias, confiando la determinación del resto al Estado y a las Comunidades Autónomas. Este complejo sistema comporta riesgos y no sólo los de omisión u olvido en que puede incurrir el legislador ordinario, sino, sobre todo, de tipo práctico, esto es: la dificultad de su aplicación y de su conocimiento por parte de las autoridades locales, cuestión ésta en que los profesores Sosa Wagner y Pedro de Miguel García no inciden lo suficiente.

Finalmente, se analizan los medios de control de las competencias locales, tanto el de legalidad como el de oportunidad en los casos en que ésta pueda ser posible.

— Competencias propias sometidas a instrucción: se trata de una modalidad de las competencias propias caracterizadas, señalan los autores de la obra, «por su sujeción a las instrucciones dictadas por las Administraciones superiores para que las distintas actuaciones administrativas estén coordinadas», es decir, se trata de competencias que deben ser ejercidas de forma obligatoria bajo las instrucciones

que al efecto dicten las Administraciones superiores. Se diferencian de las competencias delegadas en la importancia y contenido de la instrucción, pues, sobre éstas, el control de las Administraciones delegantes es ilimitado, mientras en aquéllas es más reducido.

El origen de las competencias propias sometidas a instrucción hay que buscarlo en el Estado de Nordheim-Westfalia y en la actualidad se ha extendido a otros Länder como Baden-Württemberg, Hesse y Schleswig-Holstein. Por otro lado, esta modalidad competencial es vista como positiva tanto por la doctrina alemana, como por la italiana, en donde puede resultar una técnica oportuna para evitar la opresiva programación a que los «enti locali» se encuentran sometidos por las Regiones.

En Derecho español, tras describir la situación anterior a la Constitución, los profesores Sosa Wagner y Pedro de Miguel García señalan como adecuada manifestación de este tipo competencial a la técnica de la coordinación, dado que los medios para conseguir ésta no pueden nunca encubrir una relación jerárquica, ni llegar a implicar una toma de decisión por otra Administración. Al respecto, resultan interesantes los artículos 55 a 62 de la nueva Ley de Bases relativos a las relaciones interadministrativas, a los que los autores del trabajo que exponemos dedican unos interesantes comentarios.

— Competencias transferidas o delegadas: este tercer bloque «está integrado por todas aquellas competencias, que, habiendo pertenecido originariamente a las Administraciones superiores, han sido transmitidas por éstas a las Corporaciones Locales al objeto de

mejorar la eficacia de la gestión pública».

En el Derecho alemán, en virtud de esta técnica se atribuyen determinados asuntos a los Municipios por medio de una ley, de forma que las competencias así asumidas son y permanecen competencias del ente delegante (normalmente el Land, pero también el Bund, o, incluso, el Kreis), el cual retiene su derecho a impartir instrucciones hasta en las más pequeñas cuestiones. Es, pues, el órgano delegante el que determina la concepción político-general de fondo. En cuanto a los Municipios, disponen de una cierta discrecionalidad en el ejercicio de la competencia, pero carecen de poder de conformación. Además, el Municipio responde, en todo caso, de los actos dictados en ejecución de las competencias delegadas, aunque les asiste un derecho a repetir contra el órgano delegante cuando haya actuado bajo instrucciones de una autoridad de control autorizada. Por último, señalar que la ley que delega debe prever la fórmula concreta de financiación por el Municipio de la competencia delegada.

Por lo que se refiere al Derecho italiano, al objeto de hacer efectivo el principio de descentralización consagrado en el artículo 5 de la Constitución, se ha instrumentalizado por el legislador ordinario la figura de la delegación («delega») y, en este sentido, la Ley de 11 de mayo de 1953 autorizó al Gobierno a transferir competencias estatales a los Entes Locales y, sobre esta base, han sido promulgados numerosos decretos. Ahora bien, lo cierto es que la presencia de directivas que permiten controlar el ejercicio de las competencias transferidas en los actos de delegación impide considerar a tales actos como una auténtica

descentralización, pues los Entes Locales sólo obtienen el ejercicio, mientras que la competencia permanece en manos estatales. Otro tanto cabe señalar, como se desprende del trabajo que comentamos, de las leyes regionales de delegación, en donde, por otra parte, puede observarse más claramente cómo la delegación se transforma en una relación de jerarquía.

Por lo que hace a nuestro Derecho, los profesores Sosa Wagner y Pedro de Miguel García se plantean primeramente si las competencias transferidas o/y delegadas son competencias idénticas o de distinta naturaleza, deduciéndose de su análisis que la cuestión no es pacífica en nuestra doctrina. Pero ocurre que, en la práctica, los diferentes efectos de esta distinción académica (que se manifiestan, sobre todo, en la titularidad de las competencias y en el control de su ejercicio) pueden quedar desvanecidos en el acto de voluntad de la Administración superior por el que transfiere competencias, ya que puede determinar libremente y con independencia de la figura empleada el alcance, cometido, condiciones y duración de la transmisión, así como el control que se reserve y los medios materiales, personales y económicos que transmita. Y es por esto, señalan los profesores Sosa Wagner y Pedro de Miguel García, por lo que la *LRBRL* hace caso omiso de la transferencia de competencias para referirse únicamente a la delegación de las mismas. Tras esta adecuada introducción se extraen de la legislación vigente los rasgos definidores de la institución de la delegación, tal y como hoy está configurada por las diversas normas que la contemplan. Esta labor es realizada en un doble plano: subjetivo y objetivo, y resulta de la misma que la delegación es un instrumento de primer orden, que

permite, por un lado, ampliar el ámbito competencial de los Entes Locales y, por otro, posibilita que las Administraciones superiores queden liberadas de montar sus propios servicios, sin renunciar al poder de dirección y control sobre la actividad delegada, hasta el límite que permite el respeto a la potestad de autoorganización de las Entidades Locales.

— Competencias asignadas o encomendadas: «son aquellas competencias que son asignadas a los Entes Locales para la gestión ordinaria de los servicios propios de las Administraciones superiores, actuando aquéllas en calidad de meros órganos de éstas y por cuenta de las mismas».

En el Derecho alemán no es frecuente esta fórmula, si bien pueden encontrarse ejemplos en algunas competencias policiales de los Alcaldes o en las derivadas del registro del estado civil, que también corresponden a éstos.

Algo similar ocurre en el Derecho italiano debido, fundamentalmente, a la inadaptación de los Entes Locales para realizar las tareas que les pueden encomendar las Regiones; ello no obstante, lo cierto es que el artículo 118 de la Constitución italiana prevé, además de la delegación, la utilización de los órganos de los Entes Locales por parte de las Regiones (denominado *Intituto dell'avvallsersi*), si bien faltan determinaciones legales concretas. En la práctica, se ha optado finalmente por incorporar en las leyes de delegación determinados mecanismos que posibiliten la utilización orgánica de los Entes delegados.

Por lo que toca al Derecho español, los profesores Sosa Wagner y Pedro de Miguel García distinguen pi-

meramente, entre las dos modalidades de transmisión de competencias analizadas en términos de *lege ferenda*, en base a las siguientes consideraciones:

- en la delegación hay voluntariedad de ambas partes, en la asignación imposición de una carga a un Ente Local;
- la delegación supone una relación convenida, mientras que la asignación una relación funcional jerárquica entre un ente superior y otro inferior;
- en general, el objeto de la delegación son las competencias compartidas o concurrentes, mientras que en la asignación las competencias plenas del ente que transfiere;
- en la delegación hay transferencia real del ejercicio de una competencia, en la asignación se produce una simple utilización por el órgano delegante de órganos impropios.

Sin embargo, estas diferencias, como reconocen los autores de la obra, no pueden ser suscritas todas ellas en términos de *lege data* (en particular, lo que se refiere al carácter voluntario de la delegación, pues ésta también puede ser impuesta por la ley). En cualquier caso, lo característico de esta figura —concluyen los profesores Sosa Wagner y Pedro de Miguel García— es la utilización de las estructuras administrativas inferiores a modo de Administración indirecta, situándolas en posición de órganos sometidos al principio de jerarquía.

La tipología de las competencias locales que hemos reseñado resulta inte-

resante, aunque quizá poco exhaustiva en su contenido. En cualquier caso, supone un notable esfuerzo clarificador en una época de transición, como la actual, hacia un régimen local basado en el principio de autonomía, siendo en particular de agradecer, las referencias a los ordenamientos alemán e italiano, pues en cuanto modelos cercanos al nuestro, pueden sus experiencias y desarrollo servirnos de guía para construir lo que ya hoy se denomina «Nuevo Derecho Local».

Concluye la obra con una reflexión final cuyo sentido es el de tratar de concretar las diferentes ideas que se han ido exponiendo a lo largo del trabajo que reseñamos y la forma de llevarlas a cabo. Así, pueden citarse, entre otras medidas, las siguientes: la reasignación de competencias entre los diferentes niveles que prevé la Constitución, con mención especial de la Provincia y del concreto papel de las Corporaciones Públicas en la gestión de los asuntos públicos; la coordinación de los diferentes Entes Públicos en el ejercicio de sus competencias (pues una tarea aislada traería consigo la imposibilidad de alcanzar los objetivos políticos que los Entes Públicos persiguen); el papel cada vez más importante que deben asumir los jueces como garantes de la autonomía local; la necesidad de una reforma territorial a nivel de Municipios, único medio para que éstos tengan una dimensión adecuada y una mayor capacidad de prestación de servicios; la potenciación de las entidades de ámbito inferior al Municipio; 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*, volúmenes correspondientes a los años 1980/1982 y 1983, Barcelona, 1984 y 1985.

Poder conocer la obra de una institución jurídica es algo siempre importante y útil, ya que nos proporciona materiales para el estudio y la reflexión, pero poder acceder a su consulta se convierte en algo aún más interesante cuando la obra a la que tenemos acceso es la de una institución nueva y peculiar. En este caso será gracias a su lectura cómo nos podremos ilustrar con precisión sobre la naturaleza y carácter de la institución.

Se comprenderá, pues, que hayamos de felicitarnos por la iniciativa del Consejo Consultivo de la Generalidad de publicar sus dictámenes y, más en concreto, por la reciente aparición de los dos primeros volúmenes, que agrupan, respectivamente, los dictámenes que fueron emitidos durante los años 1981/1982, y 1983. Porque sucede precisamente lo que hemos dicho hace un momento: al interés genérico de poder disponer de unos dictámenes (interés incrementado ante su esperada calidad, dado que de acuerdo con la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad —de ahora en adelante LCC—, el Consejo Consultivo está

formado por siete miembros «nombrados (...) entre juristas de reconocida competencia») se suma la expectativa derivada de la circunstancia de que el Consejo Consultivo de la Generalidad reúne esas condiciones de ser una institución nueva y peculiar.

El artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña contempla la creación de una institución nueva, carente, además, de precedentes, cuando establece que «una ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo...».<sup>1</sup> Por otro lado, el mismo artículo 41 le otorga una configuración peculiar al determinar que corresponderá a este organismo de carácter consultivo dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña —el dictamen procede en relación con el texto aprobado por la Comisión correspondiente (art. 9.1 LCC) y para solicitarlo es necesario la previa iniciativa de dos Grupos parlamentarios o de una décima parte de los Diputados o del Consejo Ejecutivo (art. 8.1 LCC)— y al exigir dictamen del ci-

1. Este organismo fue creado por la ya citada Ley 1/1981, de 25 de febrero (DOGC, núm. 114), de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad. Los miembros del Consejo Consultivo fueron nombrados por el Decreto 111/1981, de 6 de mayo (DOGC, núm. 125, de 13 de mayo). Los cinco miembros designados por el Parlament eran los ilustres señores Francisco Fernández de Villavicencio Arévalo, José Antonio González Casanova, Robert Vergés i Cadenet, Francesc de Carreras i Serra, y Eduard Vivancos i Comes, y los dos miembros designados por el Consello Ejecutivo eran los ilustres señores Lluís Roca-Sastre i Munconill, y Enric Argullol i Murgadas. La primera sesión Plenaria del Consejo Consultivo fue celebrada el día 22 de mayo de 1981.

tado organismo como requisito previo a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno o por el Parlamento de Cataluña.

Destaquemos solamente, en relación con la peculiaridad del nuevo organismo, el hecho de que dos instituciones que integran la Generalidad (el Gobierno y el Parlamento) le puedan o le tengan que pedir dictamen, ya que ello lo informa como organismo consultivo de la Generalidad («es el Alto Organismo Consultivo de la *Generalidad de Cataluña*», de acuerdo con el artículo 1 del reglamento provisional de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, promulgado por el Decreto 429/1981, de 2 de noviembre —de ahora en adelante RFCCG—), y no del *Gobierno*, lo que le sustrae, por tanto, del conjunto de órganos típicos que forman parte de la denominada Administración consultiva.

La actividad consultiva del Consejo Ejecutivo de la Generalidad no acaba en la competencia específica de emitir dictámenes en los casos que se han señalado. Hay que recordar —contrariamente no se entenderían muchos dictámenes contenidos en los volúmenes que se reseñan— que el Consejo Consultivo, de acuerdo con lo que establece el artículo 12 RFCCG, puede también dictaminar con carácter facultativo en otros tres supuestos: a solicitud del Gobierno de la Generalidad, con carácter previo al requerimiento en los casos de conflictos positivos de competencia; en relación con las normas generales que dicte el Gobierno de la Generalidad para la ejecución de las leyes; y en relación con los acuerdos o convenios

a que se refieren el artículo 27, puntos 1, 2 y 4 del Estatuto de Autonomía y la Disposición adicional quinta del mismo Estatuto.

A la luz de la función dictaminadora que le corresponde —los dictámenes son estrictamente técnico-jurídicos (art. 4 RFCCG) y no vinculantes (art. 2.2 LCC)— y de la competencia que ostenta, nosotros pensamos que el Consejo Consultivo de la Generalidad es un organismo creado para la salvaguarda y defensa de la autonomía catalana, y ello tanto porque vela por la constitucionalidad de las leyes catalanas, como porque ayuda a fundamentar los recursos de inconstitucionalidad que se interponen desde Cataluña contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que —de acuerdo con la legitimación reconocida en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional— puedan afectar al ámbito de autonomía de Cataluña.

Recordada la función y expuesta la competencia del Consejo Consultivo de la Generalidad, podemos darnos cuenta del valor de esta colección de dictámenes que acaba de hacerse pública. Su lectura nos lleva ante una gran abundancia de temas, materias o sectores, y nos introduce en una veta interpretativa de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña —la que conforma la doctrina del Consejo Consultivo de la Generalidad— que enriquece, sin lugar a dudas, el conocimiento que teníamos de estos dos textos, y que no siempre coincide con la doctrina del Tribunal Constitucional. Y más aún, como hace notar el Presidente del Consejo Consultivo en las palabras de presentación que preceden al pri-



mer volumen, su lectura nos permite apreciar cuáles han sido, o son, las cuestiones que constituyen «la médula conflictiva del Estado de las Autonomías».

Lo cierto es que ya conocíamos la obra emitida por este singular organismo. En el *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* se publican (y, por tanto, se han publicado) los dictámenes solicitados por la Mesa del Parlamento y de ellos da noticia esta Revista, pero, como hemos visto, éstos no son todos los que necesariamente emite el Consejo Consultivo de la Generalidad, sino que son una mínima parte. El simple repaso del índice cronológico-temático de los dos volúmenes lo pone de manifiesto: Años 1981-82: 28 dictámenes solicitados por el Gobierno de la Generalidad; 7 dictámenes solicitados por la Mesa del Parlamento de Cataluña; y el dictamen solicitado a la vez por el Gobierno y la Mesa del Parlamento. Año 1983: 14 dictámenes solicitados por el Gobierno de la Generalidad; y 3 dictámenes solicitados por la Mesa del Parlamento de Cataluña.

Conviene destacar, asimismo, que al disponer de los dictámenes podemos valorar el grado de imparcialidad y neutralidad que ha presidido la actuación del Consejo Consultivo. En este sentido hay que decir que las páginas de los dos volúmenes rezuman una manifiesta independencia que es precisamente lo que ha dado autoridad a sus opiniones.<sup>2</sup>

El artículo 56 del RFCCG dispone que el Consejo Consultivo de la Generalidad podrá publicar la doctrina emanada de sus dictámenes «una vez los haya hecho públicos el organismo consultante, o éste de su conformidad». Este artículo, y la lógica cautela para no influir en las decisiones del Tribunal Constitucional explican que los volúmenes no apareciesen inmediatamente después de la emisión de los dictámenes. Aunque esto ha retardado la aparición de los volúmenes —véase el Depósito legal en el reverso de la portada—, hay que hacer notar en esta presentación la diligencia con que el Consejo Consultivo de la Generalidad ha editado sus dictámenes, sobre todo si tenemos en cuenta que la celeridad en publicar su obra es un hecho poco habitual entre la mayoría de instituciones y organismos colegiados.

2. La Ley 1/1981, de 25 de febrero, prevé una serie de medidas encaminadas a garantizar la independencia del Consejo Consultivo de la Generalidad. Entre estas medidas podemos citar la forma de elección de los miembros, las incompatibilidades con a condición de miembro, y la autonomía orgánica y funcional reconocida en favor del organismo. Una descripción de estas técnicas puede consultarse en la comunicación de Francesc de Carreras, *El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña*, en el volumen colectivo, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. II, Granada, 1984.

Decía el Presidente de la Generalidad, al celebrarse el primer aniversario del Consejo Consultivo, que este organismo se había ganado «la estima de la clase política y de la opi-

nión pública catalana».<sup>3</sup> No hay duda de que la consulta y lectura de este volumen reforzará este sentimiento.

ANTONI MILIAN MASSANA

3. *Paraules del President de la Generalitat. Gener-desembre 1982*, Generalidad de Cataluña. Departamento de la Presidencia, Barcelona, 1984, p. 169. Esta estima puede explicar en buena parte que en las dos renovaciones de miembros del Consejo Consultivo —renovaciones que han afectado, de conformidad con el artículo 3 y la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, a la totalidad de los miembros iniciales— se hayan designado de nuevo como consejeros los que debían cesar (véanse los Decretos 214/1983, de 1 de junio, y 146/1985, de 6 de junio). Esta fecha es especialmente relevante para la segunda renovación, ya que en ella la designación tuvo lugar en una legislatura diferente de aquella que había nombrado a los miembros iniciales.