

NOTÍCIA DE LLIBRES  
I REVISTES

---



## 1. NOTÍCIA DE LLIBRES

Prieto de Pedro, Jesús, *Cultura, culturas y Constitución*, CEC, Madrid, 1992.

«Qui s'apropi a la Constitució mogut per inquietuds lingüístiques aviat s'adonarà de com hi és de copiós el vocabulari relatiu als assumptes culturals.»

Amb aquestes paraules comença el llibre de Jesús Prieto i a continuació confirma, amb exemples, la veracitat de la seva afirmació. El substantiu «cultura» i l'adjectiu «cultural» hi apareixen profusament (preàmbul, art. 9.2, 25.2, 44, 46, 48, 50, 144.1, 148.1.17, 149.1.28 i 149.2), mentre que altres preceptes incorporen altres paraules connexes amb la noció de cultura (llengües, tradicions, art, ciència, literatura, tècnica, educació, investigació, patrimoni històrico-artístic, patrimoni monumental, artesanía, museus, conservatoris de música, biblioteques, arxius) (preàmbul i art. 3, 20, 27, 44, 148, 149).

Enfrontar-se amb aquesta realitat des d'una posició jurídica era, sens dubte, una tasca complexa. Aquí rau l'extraordinari mèrit del llibre que comentem, que, amb un rigor no habitual i amb un domini de la ciència jurídica, però també amb incursions profundes en altres branques del saber, ha aconseguit construir un sistema interpretatiu coherent d'aquest conjunt de preceptes i donar un valor propi als diversos significats de la paraula cultura en el text de la Constitució.

La solidesa de la manera de raonar de Jesús Prieto es posa en relleu en les pri-

meres pàgines del llibre. S'hi formula i es respon la primera pregunta que tot investigador ha de formular-se: té interès dur a terme una reflexió jurídica sobre l'aparició del terme «cultura» a la Constitució espanyola de 1978? I si la resposta és afirmativa, és possible, això?

Ambdues qüestions tenen una resposta positiva, però la segona exigeix unes consideracions prèvies. Per analitzar el valor d'un terme nou a la Constitució haurà de tenir-se en compte la peculiaritat del llenguatge jurídic contingut en la Constitució, la naturalesa normativa de la llei suprema i caldrà dominar les tècniques d'interpretació de la Constitució.

Un cop establerts els fonaments de la investigació (i volem destacar la claredat i el rigor dins de la brevetat que es conjuguen quan s'exposa cada un d'aquests grans temes), l'autor entra ja de ple en l'objecte del seu examen i descobreix el nucli central de la seva tesi.

La utilització del terme cultura en diversos preceptes constitucionals respon a una raó pròpia que cal trobar a partir de les tècniques d'interpretació de la norma constitucional. El constituent va voler dir alguna cosa, i correspon a l'interpretar descobrir aquest significat.

La hipòtesi de l'autor és que no existeix un sentit unívoc de cultura i que l'ús polisèmic d'aquest concepte es pot concretar, en el text constitucional, en dues

nocions. Una noció ètnica o col·lectiva i una altra noció general.

La noció ètnica o col·lectiva fa referència a un grup humà, a una ètnia. I la Constitució al·ludeix en aquesta noció quan reconeix la pluralitat cultural de l'Estat espanyol (pluralitat cultural com a mera afirmació d'un fet constatat pel constituent, per exemple, en el preàmbul constitucional). D'altra banda, la Constitució erigeix en valor digne de protecció aquesta pluralitat i estableix garanties amb aquesta finalitat, cosa que permet parlar d'un pluralisme cultural, «ententent aquest concepte com el sistema de principis i regles constitucionals mitjançant els quals els poders públics queden compromesos en la garantia i desenvolupament de la pluralitat cultural reconeguda».

La Constitució espanyola de 1978 reconeix, primer, l'existència de diverses cultures: n'imposa com a valor la protecció i afirma, alhora, que existeix una cultura pròpia de la comunitat que conforma l'Estat espanyol.

A partir d'aquestes premisses, són molts els temes d'interès que es desenvolupen al llibre (per això en recomenem una lectura pausada). En destacarem alguns.

El reconeixement de cultures diverses pot ser útil per donar contingut a la distinció nacionalitat-regió mitjançant diversos indicis, com ens proposa Jesús Prieto. Així, la major intensitat dels factors cultural i històric en la noció constitucional de nacionalitat, diferent intensitat del tràmit d'expressió de l'autoconsciència nacional i regional, naturalesa diversa del procediment d'elaboració de l'estatut i diferents nivells jurídic, organitzatiu i competencial de les comunitats autònomes.

Certament, aquesta diversitat sembla tendir a difuminar-se en l'àmbit jurídic, organitzatiu i competencial. L'autor ma-

teix ho reconeix, però després de deixar constància d'un matís subjacent. «Que la nacionalitat i la regió convergeixin en un mateix punt al final del procés d'institucionalització com a comunitats autònomes no deixa, però, aquestes paraules buides *de contingut diferencial* a la Constitució.» El fet diferencial troba així reconeixement constitucional a partir del pluralisme cultural que es manifesta en l'existència de nacionalitats. La qüestió que cal debatre és com s'ha de traduir, jurídicament i políticament, aquest contingut diferencial de la paraula nacionalitat, més enllà de la mera afirmació d'una realitat pre-existent (pluralitat cultural).

L'altra conseqüència que l'autor extreu de la seva investigació i que volem destacar és que la Constitució reflecteix igualment la realitat d'una cultura idiosincràtica de la col·lectivitat global que comprèn tots els espanyols.

L'art. 2 afirma l'existència d'una realitat pre-existent, la nació espanyola, cosa que implica reconèixer una comunitat cultural diferenciada. I a partir d'aquesta deducció s'interpreta el complex paràgraf segon de l'art. 149. La cultura apareix en aquest precepte com un deure de l'Estat, un deure, a més, essencial.

Aquesta idea de cultura comú intenta indicar que existeix un tot divers en el «cistell de cultures» que formarien les cultures de cada comunitat autònoma. Una cultura global que, d'altra banda, exigeix una projecció de futur. Una cultura global que legitima la competència estatal per actuar en la seva defensa i foment.

En aquesta línia discursiva pot afegir-se una última consideració. L'art. 128.1 del Tractat de la Unió Europea estableix: «la Comunitat contribuirà al floriment de les cultures dels estats membres, dins del respecte a la seva diversitat nacional i regional, posant en relleu alhora el patrimoni cultural comú».

L'altra noció de cultura que conté la Constitució és la general, aquella que s'atribueix a l'individu, i que ha portat a parlar d'un «Estat de cultura». La cultura apareix, en aquest cas, com una categoria que no es refereix a formacions històrico-socials, sinó com una qualitat de l'home que l'Estat ha d'emparar i desenvolupar.

Aquesta segona accepció del terme «cultura» també es recull a la Constitució. L'Estat assumeix el deure d'eleva la condició dels seus ciutadans i el compromís de garantir que cada individu o col·lectiu pugui desenvolupar els seus valors intel·lectuals sense ingerències del poder. L'art. 9.2 CE estableix, en aquesta línia, que és una tasca dels poders públics «facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social».

De bell nou l'autor evidencia la connexió d'aquest concepte de cultura amb altres termes del text constitucional. Alhora la noció de cultura es vincula a «educació, ensenyament, art, literatura, ciència, tècnica, investigació, mitjans de comunicació social, medi ambient, esport, oci, turisme». I, sobre aquest nou camp lèxic, Jesús Prieto en proposa la representació mitjançant un conjunt de cercles que en defineixen el tractament constitucional. Un nucli bàsic (art, literatura, ciència, tècnica), un cercle d'enquadrament institucional (educació, mitjans de comunicació social, institucions de dipòsit cultural, investigació) i un cercle de projecció, o matèries sobre les quals es projecta la cultura (medi ambient, oci, turisme).

Sobre aquest ampli ventall de matèries que configuren la noció general de cultura, l'Estat, alhora, ha de garantir la llibertat de cultura, el pluralisme cultural i el progrés social. Aturem-nos, per acabar, en la referència al pluralisme cultural, i més concretament en l'epígraf del

llibre «la qüestió de la unitat estatal i la cultura». Com es distribueix aquesta matèria en el text constitucional entre els diversos poders territorials? A qui correspon fer realitat l'Estat de cultura?

Davant d'aquestes preguntes, Jesús Prieto analitza la situació en altres estats compostos i destaca la singularitat de la manera com la Constitució espanyola assigna les competències en matèria de cultura (art. 149.2 CE). La cultura és un nucli competencial privilegiat dels ens territorials, però, al seu torn, es comprova l'existència general d'una tendència per reconèixer poders d'intervenció de l'Estat en aquesta mateixa matèria.

Com va dir el Tribunal Constitucional (STC 49/1984), la cultura és competència de cada comunitat que genera una manifestació cultural pròpia, i això porta a la concurrència competencial. Però segons el nostre parer, tampoc no s'hauria d'oblidar que des d'aquesta concepció de la cultura general, com a bé atribuït a individus concrets, l'actuació dels poders públics pot necessitar l'ús creixent de les tècniques pròpies del federalisme cooperatiu. Pensem en l'activitat que tendeix a afavorir o crear instruments mitjançant els quals la mateixa societat exerceixi una activitat cultural lliure. La cultura es desvincula de l'ens territorial que exerceix la competència (ja no actua en defensa o promoció de la seva «cultura»), sinó que tracta de fer realitat un estat de cultura que té com a destinatari un ciutadà que ha de ser tractat en condicions d'igualtat. El principi de solidaritat apareix, així, reclamat per l'autor del llibre comentat.

Els assumptes culturals són objecte, en el llibre de Jesús Prieto, d'una anàlisi profunda i rigorosa. La tesi inicial ha de ser compartida. Existeixen en la Constitució dues grans accepcions d'aquest terme, la noció ètnica o col·lectiva i la noció

general; la interpretació dels preceptes constitucionals ha de partir d'aquesta distinció i treure'n totes les conseqüències. La primera ens remet al reconeixement de cultures diverses, de nacionalitats. D'aquest reconeixement es poden extreure conseqüències de futur a partir del pluralisme cultural que consagra la Constitució.

D'altra banda, la cultura és un valor propi de les constitucions d'aquest segle. Aquest valor exigeix dels poders públics un protagonisme especial que faci realitat

l'«Estat de cultura». La llibertat, el pluralisme i el progrés cultural són els eixos d'aquesta presència pública que genera problemes singulars d'ordre competencial.

Aquestes són, a tall de síntesi atapeïda, les principals aportacions d'un llibre de lectura molt recomanable. A partir de les seves reflexions, es podrà continuar avançant, però en cap cas no es podrà ignorar el contingut de l'obra comentada.

Joaquim Tornos i Mas

Stober, Rolf (coordinador), *Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht*, Stuttgart, Berlín, Colònia, 1993.

Aquest llibre, el títol traduït del qual és «La protecció processal en l'àmbit del dret econòmic i ambiental», representa un estudi —des del punt de vista processal— del dret administratiu econòmic i del medi ambient. Amb això, aquesta obra perfecciona el llibre *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, que vaig traduir i que va publicar l'Institut d'Administració Pública (amb el títol *Derecho administrativo económico*) l'any passat (1992). En aquesta darrera obra l'autor desenvolupa conjuntament els aspectes de l'activitat econòmica de l'Administració i el medi ambient. Aquest tractament, que interrelaciona el dret administratiu econòmic amb l'ambiental, és, sens dubte, un dels punts més sobresortints, que anticipa l'enfocament que està donant el dret comunitari en aquesta mateixa línia.

Amb el llibre que és l'objecte d'aquesta recensió l'autor perfecciona l'anterior amb l'estudi del vessant processal d'aquest tema. Així, és destacable que d'una manera reflexa a l'obra esmentada abans també tracta processalment, de manera conjunta, els sectors ambiental i administratiu-econòmic.

En segon lloc pretendria posar de manifest la utilitat concreta d'aquest llibre en el context del nostre ordenament jurídic. Cal una més gran atenció, l'atenció que es mereix, al tema de la protecció processal de l'ambient. I especialment, dins d'aquest, a la protecció processal dels subjectes que pateixen activitats molestes, sorolloses, insalubres, nocives, o altres de similars. Aquest darrer àmbit enllaça —processalment— amb el dret administratiu econòmic, el qual regula l'activitat industrial dels particulars (vegeu Stober, *Derecho administrativo económico*, Madrid 1992, pàg. 277 i següents, segurament la part principal d'aquest llibre), sector que es correspon amb allò que en dret espanyol regula el Reglament d'activitats.

El marc d'una recensió no és lògicament l'idoni per fer una proposta processal sobre els mitjans que el procés contenciós administratiu hauria de tenir per a una defensa processal adequada dels subjectes que pateixen aquestes immissions molestes, etc., sobretot quan en aquesta mateixa revista es publicarà properament un estudi que he fet sobre aquest tema. Però sí que s'ha de dir que el sistema pro-

cessal administratiu no dóna avui una resposta adequada als problemes processals que plantegen tant el dret ambiental com el dret de les immissions (el reglament d'activitats de 1961). Principalment per tal com el disseny de la jurisdicció contenciosa administrativa es fa en un moment històric en què no existeixen la problemàtica i la consciència ambiental de l'actualitat. La sensibilització actual sobre l'ambient exigeix el corresponent eco en el sistema processal administratiu espanyol.

A la recerca d'una solució processal adequada per als sectors ambiental i d'immissions, aquesta obra és un model, processalment, per a la correcció del sistema processal ambiental i d'immissions del dret espanyol, amb criteris propis per a aquest sector jurídic, que es mereix una atenció processal especial. A Alemanya, justament, aquesta obra de Stober dóna la transcendència jurídica que aquest tema mereix, i integra els estudis parcials al respecte, amb un tractament exhaustiu, complet en les seves referències jurisprudencials i rigorós en la seva anàlisi, que caracteritza les obres que aquest professor alemany publica, sigui coordinant aportacions de diferents autors, sigui com a autor individual. En el present llibre coordina les aportacions de juristes de «procedència diferent», principalment professors i jutges.

En el nostre dret, la consideració de la tutela processal dels afectats per immissions hauria de començar per corregir les bases del sistema de Justícia administrativa, mitjançant un sistema plural de pretensions processals, com a manera d'adequar-les als diferents interessos jurídics dels particulars: juntament a la pretensió d'anul·lació, s'ha de preveure una pretensió prestacional com a via processal adequada per canalitzar com cal l'interès jurídic subjectiu en la realització per part de l'Administració d'un determinat acte o actuació, i també una pretensió preventi-

va, per canalitzar adequadament l'interès jurídic subjectiu en què l'Administració no actuï; també una pretensió cautelar positiva, per garantir cautelarment la pretensió prestacional, una pretensió executiva del fruit de la qual resulti l'obligació administrativa d'executar la sentència, i, amb gran aplicació en el medi ambient, pretensions a favor de tercers per aconseguir que l'Administració actuï enfront d'un subjecte que causa una immissió il·legal; igualment, la previsió de mitjans de control interadministratiu i les accions populars, en cas que no s'identifiqui una lesió jurídica subjectiva, que és el pressupost per poder exercitar les pretensions esmentades abans. Les solucions processals que conté aquest llibre consisteixen, en definitiva, a aplicar cadascun d'aquests mitjans processals —que ha de preveure un sistema plural de pretensions administratives— al medi ambient i al dret d'immissions. Aquest és el nucli del llibre. Però és que, i a això ens hauríem d'anar acostumant en el nostre àmbit jurídic, a Alemanya els llibres sobre el sistema processal administratiu són en realitat llibres l'objecte dels quals és essencialment l'estudi de les pretensions processals, la seva estructura, els seus pressupostos i límits. Això és el que és substancialment en el contenciós administratiu, ja que el que és important és que la jurisdicció contenciosa administrativa aconseguixi la tutela dels drets i els interessos legítims (art. 24 de la Constitució), i per a això ha d'establir pretensions processals en correspondència amb aquests interessos jurídics, per aconseguir que el procés administratiu disposi de vies adequades per al rescabament d'aquests interessos.

En fi, voldria acabar incidint en la importància d'aquesta obra d'Stober perquè aporta un model certament ideal respecte de la protecció integral de l'ambient en el context europeu.

Albertí, Enoch; Aja, Eliseo; Font, Tomàs; Padrós, Xavier; Tornos, Joaquim; *Manual de dret públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1992, 578 pàg.

L'aparició del primer *Manual de dret públic de Catalunya* és, sens dubte, una bona notícia política i científica. Política perquè és un símptoma inequívoc que el procés de recuperació nacional que Catalunya va iniciar des del restabliment de la democràcia a l'Estat espanyol és el més llarg i sòlid de la nostra història. Catalunya disposa avui d'una autonomia política comparable a la de qualsevol entitat territorial d'un Estat compost: compta amb unes institucions polítiques pròpies, un ordenament jurídic propi, un sistema de partits polítics propi, una voluminosa Administració amb una funció pública pròpia, i la gestió d'un pressupost important. Tot això ha implicat la creació d'un ordre jurídic-públic català d'unes dimensions i complexitat notables.

Científicament, l'aparició d'aquest *Manual* és un símptoma de la maduresa que ha assolit la doctrina iuspublicista catalana, resultat de l'intens esforç i treball que en els darrers quinze anys s'ha fet des de molts àmbits de la societat catalana, tant acadèmics (especialment les àrees de dret constitucional i administratiu de les universitats catalanes) com institucionals (hi mereix un lloc destacat l'Institut d'Estudis Autònomic, editor d'aquesta obra i, entre moltes altres, dels *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*). Es desmenteix així la (no del tot) infundada impressió que Catalunya no disposa d'una doctrina de dret públic pròpia sinó que es limita a importar la que elaboren els centres amb influència i pes reals en la matèria: les poderoses «escoles» d'administrativistes de Madrid, la jurisprudència dels tribunals Constitucional i Suprem, i els cossos de lletrats de l'Administració de l'Estat. La publicació

d'aquesta obra no representa trencar radicalment amb les inèrcies, però sens dubte estableix les bases per consolidar i desenvolupar un dret públic de i des de Catalunya, obert, però, als principis d'un *ius commune* europeu cada dia més important. En aquest sentit, el *Manual* constitueix —tal com va dir en la seva presentació el magistrat del Tribunal Constitucional Carles Viver Pi-Sunyer— «la carta de presentació de la majoria d'edat de la doctrina catalana de dret públic».

El *Manual* és, valgui la redundància, un manual en el sentit més clàssic: un llibre que conté l'essencial de la matèria, de manera àmplia i exhaustiva, però de forma sistemàtica i pedagògica. Aquesta és la pretensió dels autors, expressada en la introducció: «abordar l'estudi i l'explicació global i sistemàtica de l'ordenament públic de Catalunya i la seva inserció i relació amb l'ordenament estatal». Se sol dir encertadament que l'elaboració d'un manual és l'empresa més difícil dins de la producció acadèmica i un exercici en el qual no tothom reïx. Exigeix una gran maduresa i experiència, un coneixement suficientment ampli i profund dels temes, però també la capacitat d'exposar-los de forma clara i assequible sense deixar d'ésser sistemàtic, coherent i rigorós.

Els autors del *Manual*, com és sabut, constitueixen l'equip de professors de la Universitat de Barcelona (als quals s'ha afegit en aquesta ocasió Xavier Padrós, de la Universitat Autònoma) que, de manera interdisciplinària, treballen des de fa anys en el camp del dret autònic, al qual han fet aportacions tan trascendentals com l'obra *El sistema jurídic de las comunidades autónomas* (Tecnos, Madrid, 1985), l'*Informe Pi i Sunyer sobre las autonomías* (Civitas, Madrid, 1988) o les



edicions anuals de l'*Informe sobre las comunidades autónomas* des de 1989, a les quals s'haurien d'afegir les obres i activitats de cadascun dels seus membres. El treball acumulat, l'experiència pedagògica i la maduresa de l'equip són els factors que segurament han contribuït decisivament a superar de manera brillant el desafiament que, com dèiem, comporta l'elaboració d'un manual i a fer d'aquest llibre una de les millors obres de dret públic que s'han publicat en els darrers anys. Al meu entendre, això és així perquè els autors han resolt amb èxit tres grans qüestions.

En primer lloc, l'acotació i ordenació de la matèria. Des de la pretensió de globalitat i interdisciplinarietat, l'obra tracta tots els temes que configuren el dret públic de Catalunya i els ordena per blocs de forma racional, coherent i equilibrada: la introducció històrica a l'autonomia de Catalunya, el marc constitucional, els elements distintius de la nostra autonomia, l'ordenament autòndmic, les competències de la Generalitat, l'organització política, administrativa i territorial, les relacions Estat-Generalitat, i les finances autòndmiques.

En segon lloc, l'estructura formal. Els blocs esmentats han estat ben distribuïts en quinze capítols, cadascun d'ells amb una estructura pràctica i operativa per al lector: un sumari; un text net, ben dividit en epígrafs i sense notes; una bibliografia bàsica, molt ben seleccionada i classificada; un apartat de legislació autòndmica i estatal; una selecció també classificada de jurisprudència constitucional; i un apartat de dictàmens del Consell Consultiu.

En tercer lloc, el to de l'exposició que, com s'ha dit, és potser la clau d'un manual. Els autors han aconseguit construir un text clar (sense pràcticament cap citació d'autor i mesurant la cita jurisprudencial), sintètic (exposant breument

posicions doctrinals), rigorós (sense esquivar la complexitat intrínseca de moltes qüestions), assequible (defugint el llenguatge retòric de la doctrina sense caure en la imprecisió) i pedagògic (amb il·lustratives introduccions als temes). El resultat de tot això és la comoditat, facilitat i agilitat de la lectura o, millor dit, de les lectures que permet el text.

Però el *Manual*, a més de resoldre exitosament aquestes qüestions, té altres virtuts que mereixen ésser destacades. La principal, potser, és el volum i la diversitat d'informació que conté: hom hi pot trobar, per exemple, el nombre de funcionaris del Departament de Cultura, els pressupostos de 1993 de l'Institut Català de la Salut, el nombre de dictàmens emesos pel Consell Consultiu o quants vots val un escó a la circumscripció electoral de Girona, informació que ha estat posada al dia i que converteix el llibre en un instrument altament útil i pràctic. L'altra virtut que cal destacar és que l'obra no deixa de plantejar alguns dels problemes (jurídics o polítics) que avui encara resten per resoldre a l'autonomia de Catalunya, i arriba en alguns casos a ser crític amb determinades regulacions i institucions, i fins i tot proposen alguna solució de *lege ferenda*. Aquestes virtuts fan que l'obra es converteixi en un punt de referència obligat per conèixer quins són, avui, quinze anys després de l'aprovació de l'Estatut, l'abast i els límits de l'autonomia de Catalunya, les disfuncions i mancances de la seva inserció en l'Estat autòndmic i les possibles perspectives de futur en el procés de recuperació nacional.

No entrarem en el contingut concret del *Manual* perquè el seu caràcter d'obra general no permet abordar tots els temes que tracta. Constatem només la importància de disposar per primera vegada

d'un estudi complet i exhaustiu del sistema de fonts a Catalunya (cap. IV i V) i destaquem els esplèndids capítols dedicats a l'Administració de la Generalitat, com també l'acurat estudi de l'organització territorial. Pel que fa a l'estudi de les institucions, potser hagués estat útil una reflexió introductòria sobre la forma de govern de Catalunya, tema que es tracta només de passada en parlar de la figura del president de la Generalitat.

En definitiva, el *Manual de dret públic de Catalunya* no solament és una fita jurídicopolítica, com dèiem al començament, sinó que també és una obra excel·lent amb la qual ben segur que moltes persones podran aprendre molt i, per tant, cal felicitar-ne els autors i editors i cal felicitar-nos com a comunitat científica.

Enric Fossas Espadaler

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Privatización y gestión pública*, Pontevedra, 1993.

La lectura atenta d'aquesta obra permet entreveure l'afany del seu autor per construir tota una argumentació, d'altra banda exhaustiva en dades empíriques, per demostrar que el desenvolupament lliure de la persona humana passa per una harmonització equilibrada entre els valors positius del sector públic, que els té sens dubte, i la sempre necessària iniciativa privada.

Al llarg de dotze capítols concisos —però alhora densos—, Rodríguez-Arana pretén desxifrar les claus que han desencadenat que les privatitzacions d'empreses i serveis públics siguin actualment la panacea a la cada cop més deteriorada qualitat d'aquest serveis.

Després d'una petita introducció on es crida l'atenció sobre la denominada «onada del futur» o «revolució silenciosa», és a dir, sobre el fenomen privatitzador resultat del fracàs del col·lectivisme, el capítol II analitza les conseqüències que pot comportar la crisi d'aquest model econòmic. L'autor reconeix que si bé el sector públic ha de modificar qualitativament les seves fórmules de gestió, no obstant això, segons el seu parer, mai no ha de representar una exaltació dels valors individuals que condueixi a la pros-

tració de l'Estat i de la gestió dels interessos col·lectius. Rodríguez-Arana aposta sense pal·liatius per una transformació a nivell personal dels servidors públics com a detonant positiu a favor d'una millora de la gestió del sector públic. En altres paraules, el factor humà que integra l'Administració ha de ser el protagonista directe del bon servei al ciutadà i el dret públic en conjunt ha d'ordenar-se per al desenvolupament lliure de la personalitat.

Sobre la qüestió anterior, hi torna a incidir en el capítol V, i conclou que la interessant aportació que la idea de servei, quant a justificació constitucional de l'Administració, és un element decisiu que cal que tinguin en compte els professors dels centres oficials de formació per a empleats públics.

El capítol III, per la seva banda, se centra en el debat de si la millora de la gestió dels serveis i empreses públics passa necessàriament per la seva privatització. Sobre això, l'autor s'inclina per la iniciativa privada i perquè siguin els poders públics qui donin suport i promoguin empreses privades els objectius socials de les quals beneficiïn els interessats, empresaris i treballadors. Així, cita com a exemple

un informe de la *British Audit Commision*, organisme que estudia l'eficàcia de les administracions locals angleses, i que estableix la conclusió següent: en matèria de servei de recollida d'escombraries «fins i tot els nivells més baixos d'eficàcia assolits per les empreses privades d'aquest sector eren notablement superiors als obtinguts pels serveis públics municipals no privatitzats».

En el breu capítol IV Rodríguez-Arana mostra clarament les tres accepcions possibles que ofereix el terme «privatització»: transferència d'actius públics al sector privat, comanda de gestió dels serveis públics a la iniciativa privada i supressió de monopolis públics. No cal dir que d'acord amb la ideologia regnant en cada partit polític se n'utilitza una o altra i són els partits governants d'esquerres els que, òbviament, pretenen evitar costi el que costi l'ús del primer significat quan posen en pràctica polítiques privatitzadores i, en canvi, teoritzen sobre la identificació i venda d'actius públics.

Fora d'això, per obtenir una visió òptima de l'obra, el lector ha de relacionar immediatament el capítol IV amb el X, on es fa al·lusió a les classes de privatització i on l'autor afegeix als tres conceptes que oferia en el capítol IV una nova modalitat privatitzadora: la incorporació a la gestió pública de les eines de treball pròpies del sector privat. La idea no deixa de ser sorprenent si es té present la *praxis* gestora de les administracions públiques més modernes, les quals opten per generar estalvis i rendibilitzar les seves inversions.

Ara bé, el centre modular del treball que estem comentant el constitueix, sens dubte, el capítol referent a l'Administració pública i als interessos generals. Partint de principis ja clàssics en el camp del dret públic, com el que identifica el dret administratiu amb el dret de l'Administració, s'aposta per un relleu del

concepte d'interès públic en detriment del caràcter personificat de l'Administració. És a dir, s'intenta demostrar com la consecució dels interessos col·lectius es pot aconseguir mitjançant ens que no formen part d'una administració pública personificada. I després de basar-se en nombrosa doctrina del Tribunal Constitucional, Rodríguez-Arana insisteix una altra vegada en la idea que l'interès general de l'Estat social de dret passa per una potenciació o un enfortiment dels drets fonamentals, entesos com «llibertat en igualtat en la societat». Les conclusions a les quals podem arribar una vegada llegit aquest capítol són realment valuoses: a) L'interès general no és un patrimoni exclusiu de l'Administració pública, i b) Un cop negada la identitat entre Estat i societat esdevé rellevant el contingut liberalitzador d'una societat que s'organitzi per a la recerca del desenvolupament lliure de la personalitat individual.

Amb la finalitat d'oferir una visió actual del fenomen privatitzador, els capítols VII, VIII i IX es refereixen, respectivament, a la privatització a Espanya, als països de l'Est europeu i a altres països, i el capítol XI n'es una continuació com a epíleg que es refereix, exclusivament, a l'any 1992.

Pel que fa a Espanya, l'autor no s'oblida de mencionar el pla de modernització de l'Administració pública, en el qual es preveuen incorporacions importants de les tècniques gerencials del sector privat al sector públic. Un altre exemple significatiu és la divisió de les empreses de l'INI en rendibles —agrupades a INISA i susceptibles d'un grau major de privatització— i no rendibles, que estan sotmeses a fortes ajudes públiques sota la fórmula de contractes-programa. També resulta polèmica la privatització de la salut pública; en aquest punt el llibre diferencia clarament la privatització del finançament

ment de la privatització de la gestió (qüestió en la qual esdevé il·lustratiu l'Informe de la Comissió per a l'Anàlisi i Avaluació del Sistema Nacional de Salut o Informe Abril-Martorell) i, à més, s'indica com a tercera via entre la sanitat pública i privada el sistema de mutualitats de previsió social.

D'altra banda, Rodríguez-Arana analitza les conseqüències que la recepció dels consells econòmics occidentals provoca en els països de l'Est arran de la caiguda del mur de Berlín i de la decadència del comunisme a l'Europa oriental. Així, explica amb xifres il·lustratives l'enrunament del pes enorme que el sector públic representava, en relació amb el PIB, en països com l'Alemanya Oriental, l'ex-URSS, l'ex-Txecoslovàquia, Polònia o Hongria. Una dada significativa que cal tenir en compte és que en la majoria d'aquests estats el procés privatitzador neix gairebé sempre d'una llei nacional; aquesta llei acostuma a tenir present la possibilitat de cedir una part de les accions que pertanyen al sector públic als mateixos treballadors d'aquestes empreses. Ara bé, un dels perills més evidents que poden amenaçar aquests països és que siguin precisament els antics alts funcionaris qui, gràcies a reunir el capital necessari, resultin en gran mesura els beneficiats de la privatització, de manera que es creï així una nova oligarquia que, en poc temps, domini la resta de les capes socials.

En tot cas, els nivells elevats de prepa-

ració tècnica i cultural de la població, com passa a Txecoslovàquia, influeixen de manera decisiva en la creació d'unes condicions econòmiques favorables per al procés de privatització a gran escala. I aquesta és una nota que l'autor demostra amb habilitat a mesura que comenta la situació recent de cada país de l'Europa occidental.

Altres països l'estat actual de privatitzacions dels quals és analitzat per l'autor són, entre d'altres, el Regne Unit, el Canadà, els Estats Units o el Japó.

Finalment, el capítol XII serveix per confirmar dues idees ja apuntades en epígrafs anteriors: 1) Que les orientacions privatitzadores no són altra cosa que la constatació de la ineficàcia del sector públic, i 2) Que la promoció i el desenvolupament dels drets fonamentals constitueix un objectiu primordial en l'acció dels poders públics.

En resum, ens trobem davant d'una obra amena amb reiterades referències aclaridores i bibliogràfiques. A més, l'actualitat del tema tractat —de sobra conegut pel seu autor com ho demostren altres treballs anteriors— li dóna un interès divulgatiu indubtable; i tot això sense perdre de vista una idea permanent que batega en aquell llibre de Rodríguez-Arana: que l'empresa privada ha de coexistir amb el sector públic en el marc d'un estat susceptible de desenvolupar les seves funcions socials més essencials.

Roberto Ignacio Fernández López

Aguado i Cudolà, Vicenç, *La «presumpció» de certesa com a prova de les infraccions administratives*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona 1992, 200 pàg.

La promulgació de la tan polèmica Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i

del procediment administratiu comú, entre molt diverses novetats, ha introduït dos preceptes rellevants indiscuti-

blement relacionats amb la temàtica de la prova dins del dret administratiu: l'art. 46.<sup>4</sup> —relatiu al concepte de «document públic administratiu»— i l'art. 137.<sup>3</sup><sup>2</sup> —relatiu als requisits que l'esmentat document ha de complir per gaudir de valor probatori en l'àmbit sancionador de l'Administració.

El contingut dels dos preceptes, els analitza Vicenç Aguado en l'obra que suscita aquest escrit en dos moments diferents. En un primer, en la integritat del seu estudi sobre les anomenades *presumpcions de certesa*, abans d'ésser publicada en el BOE l'esmentada Llei 30/1992 i, en un segon, en l'addenda final de l'obra, en la qual el mateix autor elabora unes consideracions addicionals a partir de la nova regulació legal que ofereix aquest nou text en relació amb la prova dins del procediment administratiu. L'absència d'una regulació general en el nostre dret positiu sobre aquestes *presumpcions* queda omplerta, segons ens manifesta el mateix autor, per la Llei 30/1992, que estableix uns criteris homogenis que seran d'aplicació com a procediment comú. En realitat, però, queda una ulterior qüestió que l'autor es planteja al llarg de la seva investigació: evitar que tot document administratiu que figuri en l'expedient es converteixi en activitat probatòria. Per aquest motiu s'advoca en la necessitat d'extremar el rigor en el compliment dels elements que estableix la legislació a la llum dels principis constitucionals. En la mateixa addenda, l'autor desglossarà amb precisió els diversos elements que conformen la noció de document públic administratiu: l'element subjectiu

—amb una acurada delimitació del concepte d'autoritat pública, no definit en termes generals pel nostre ordenament jurídic—, l'element objectiu o material centrat en el criteri de competència i, per últim, l'element formal, és a dir, els requisits legals pertinents que han de complir els dits documents per gaudir de la qualitat de document probatori.

La prova dins del procediment administratiu, i més concretament, dins del procediment administratiu sancionador, ha estat, i és, una qüestió adjectivada per una ja vella polèmica, el comú denominador de la qual es pot trobar en l'anomenada *presumpció de certesa* de certs fets constatats per funcionaris públics i formalitzats en document públic. Una dada jurídicament confusa rau en la possible vulneració de drets fonamentals molt concrets per part de l'Administració pública amb la utilització d'aquest instrument jurídic; entre d'altres, el dret fonamental a la presumpció d'innocència. Per contra, el mateix instrument —com bé ens recordarà l'autor— possibilita a l'Administració servir amb objectivitat els interessos generals amb una veritable eficàcia administrativa —mandat exprés del text fonamental— davant, moltes vegades, d'una eventual immunitat de certs il·lícits administratius difícils de provar.

L'autor, al llarg d'aquesta obra, cerca una compatibilitat entre aquestes dues realitats i advoca, després d'una anàlisi memorable de les anomenades *presumpcions de certesa* i dins del particular dibuix jurídic que configura un Estat de dret, per conjuminar factiblement ambdós vessants. La solució a les, per tots cone-

1. L'apartat quart de l'art. 46, sobre *Validez y eficacia de documentos y copias*, té la redacció següent: «4. Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas».

2. L'apartat tercer de l'art. 137, sobre *Presunción de inocencia*, literalment estableix el següent: «2. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados».

gudes, disfuncionalitats en la utilització per part de l'Administració d'aquest instrument legal com a mitjà de prova, la defensa amb aquestes mateixes paraules: «L'Administració ha d'ésser conscient que el nostre ordenament jurídic l'ha dotada d'unes tècniques que poden ésser de gran utilitat i servei però, al mateix temps, si no les usa amb mesura i equilibri, pot arribar a incidir seriosament dins l'esfera pròpia dels administrats».

L'obra parteix, de manera introductòria, de la preocupació en un primer moment del dret administratiu per la construcció d'un sistema garantista enfront de l'actuació de l'Administració pública; preocupació que queda alleugerida per l'entrada en vigor de la Constitució de l'any 1978 i la plasmació del dret a la tutela judicial efectiva, com també de les garanties processals contingudes en l'art. 24.2. No obstant això —ens recorda Vicenç Aguado—, «una vegada passada aquesta fase d'eufòria garantista, com a conseqüència lògica de la reacció a la situació jurídica existent en el règim anterior, es pot observar una tendència jurisprudencial del Tribunal Constitucional de caràcter restrictiu», ja que exclou la vigència d'algunes d'aquelles garanties constitucionals en el procediment administratiu sancionador. És precisament l'anàlisi crítica a aquest canvi de tendència el que conforma la major part de la investigació.

Atorgar valor qualificat a determinats documents formalitzats per funcionaris públics que plasmin determinades activitats inspectores o de fiscalització, dins del procediment administratiu i poste-

riorment, si és el cas, davant dels tribunals de justícia, és el que s'anomena *presumpció de certesa* dels documents administratius. És també, però, una possible vulneració del dret fonamental a la innocència que pot comportar una clara situació d'indefensió de l'administrat enfront de l'actuació administrativa. A la recerca d'una eficàcia administrativa conforme amb la totalitat del nostre ordenament jurídic, l'autor plasma en el seu estudi els aspectes més problemàtics del procediment sancionador, ja que és en aquest procediment administratiu especial on la presumpció de certesa constitueix un fenòmen generalitzar.

Els orígens i les primeres justificacions de la presumpció de certesa són el punt de partida del capítol segon de l'obra, en el qual s'al·ludeix als anomenats *procès-verbaux* del dret administratiu francès, ordenament jurídic que serveix de model al legislador espanyol en aquesta qüestió particular. En la regulació legal del nostre dret positiu, però, existeix —almenys fins a la publicació de la Llei 30/1992 i com s'assenyala en l'addenda de l'obra— una absència de normativa general sobre les presumpcions de certesa. Davant d'aquesta realitat, Vicenç Aguado ens mostra, a partir de la legislació sectorial, aquelles matèries en les quals opera aquesta institució jurídica, alhora que analitza el rang normatiu que es requereix per al seu establiment, sobretot a partir del fet que nombroses disposicions reglamentàries atorguen aquest valor reforçat a actes, diligències i denúncies expedits per funcionaris.<sup>3</sup> Es defensa l'exigibilitat d'una llei formal prèvia que determini la presumpció de certesa de

3. Vicenç Aguado, en el moment d'analitzar aquelles matèries en les quals opera la presumpció de certesa, esmenta l'art. 76 del RD legislatiu 339/1990, de 2 de març, pel qual s'aprova la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i de seguretat vial, el qual concedeix valor probatori a les denúncies dels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit. Val a dir, però, que el propi autor puntualitza que aquest valor probatori se circumscriu als fets denunciats que faran fe, llevat que es provi el contrari.

certs documents administratius i que estableixi, almenys, determinats aspectes essencials de particulars constatacions de funcionaris públics perquè aquests puguin gaudir d'un valor probatori suficient per destruir la presumpció d'innocència de què gaudeixen els administrats.

Una qüestió innegablement important en relació amb la presumpció de certesa rau en la seva possible conceptualització com a mitjà de prova o bé com a simple denúncia. L'autor dedica el tercer capítol de l'obra a aquesta dualitat de conceptualitzacions partint de la translació de les normes en matèria de prova del procés civil<sup>4</sup> al procediment administratiu sancionador i al procés contenciós. En relació amb això, s'analitza detingudament la STC 76/1990<sup>5</sup>, en la qual es planteja la compatibilitat de les actes i diligències d'Inspecció de Tributs amb el dret a la presumpció d'innocència. La posició del Tribunal Constitucional davant d'aquesta dualitat de conceptualitzacions és que ens trobem davant d'un mitjà de prova. Com bé assenyala l'autor, l'alt Tribunal està atribuint a aquestes actes i diligències la categoria de mitjà de prova i, per tant, com un dels elements que s'han de valorar o ponderar per arribar a imposar una sanció; òbviament, però, no es defensa una injustificable inversió de la càrrega de la prova.

La doble posició de l'Administració pública en el procediment administratiu sancionador, com a jutge i com a part, és analitzada vers la imparcialitat en l'actuació de l'òrgan sancionador. La tensió que es percep entre els principis constitucionals continguts en l'art. 103 —objectivitat de l'Administració i imparcialitat

en l'exercici de les seves funcions públiques— i la doble condició que reuneixen les persones jurídic-administratives en el procediment sancionador, l'autor l'afronta amb uns clarificadors termes: «I si bé que aquesta imparcialitat mai no podrà gaudir del mateix caràcter que la que detenen els òrgans jurisdiccionals, cal tenir present aquesta directriu com a pauta d'actuació de l'Administració dins del procediment sancionador».

Els principis que inspiren la prova en el dret administratiu sancionador són també objecte d'estudi a partir d'una visió crítica sobre l'aplicabilitat, per via supletòria, de la legislació processal civil al procediment i procés contenciós administratiu, i a partir d'una defensa per la traslació al procediment sancionador de la vigència dels principis del dret processal penal, és a dir, principi d'immediació, principis de contradicció i defensa, i principi de lliure apreciació de la prova.

El valor dins del procés contenciós administratiu de les actuacions realitzades per via administrativa l'enfoca Vicenç Aguado des de la doctrina que es concreta en els pronunciaments de la ja esmentada STC 76/1990. Afirmar que si bé es pot reconèixer un marge d'operativitat a les presumpcions de certesa com a mitjà de prova en el procés contenciós, això no pot significar una eficàcia prevalent que exclouï qualsevol tipus de defensa a l'administrat, en el sentit d'excloure la possibilitat d'obertura del plet a prova.

Pel que fa a les actes administratives i la viabilitat de la seva consideració com a documents públics, en l'obra es planteja aquesta qüestió, en un primer moment, des d'un eventual parangó amb d'altres

4. Particularment, la regulació general continguda en l'art. 596.3 de la LEC i l'art. 1.216 del CC, pel que fa als documents públics expedits per funcionaris. (Cal recordar, com ja hem apuntat, que aquest estudi l'autor el realitza en un moment en el qual la nova Llei 30/1992 es trobava en procés d'elaboració i així es posa de manifest en l'addenda de la mateixa obra.)

5. STC 76/1990, de 26 d'abril (BOE núm. 129, de 30 de maig de 1990), que al llarg de tota l'obra és objecte d'esment i d'atenció a causa de la trascendent doctrina jurisprudencial que assenta.

figures jurídiques en els quals s'exerceix la fe pública; de manera exemplar, es fa referència a la fe pública notarial. En un segon moment, els fets reflectits en les actes, les diligències i el seu caràcter de presumpció legal de certesa —temàtica aquesta que posa fi al tercer capítol—, l'autor els defineix des dels requisits legals que han de reunir per tenir aquella consideració i, correlativament, des del règim jurídic que se'ls ha d'aplicar.

En un més breu capítol quart, Vicenç Aguado enllaça els raonaments anteriors amb l'eficàcia probatòria d'aquests documents públics administratius en el dret administratiu sancionador. Per una part, ens descriu les declaracions o manifestacions recollides documentalment que gaudeixen de presumpció de certesa, i, per altra, ens proposa una tipologia d'aquells documents segons l'òrgan administratiu o judicial que ha de ponderar-los.

L'adequació constitucional de la institució jurídica de la presumpció de certesa amb el principi constitucional d'eficàcia administrativa i l'eventual contradicció d'aquesta presumpció amb els drets i les garanties dels ciutadans continguts en la norma fonamental conformen el contingut del capítol cinquè de l'obra. Es desenvolupa l'aplicabilitat dels drets fonamentals a la presumpció d'innocència<sup>6</sup> i a la tutela judicial efectiva en l'ordenament administratiu sancionador, com també la polèmica doctrinal sobre la presumpció de certesa i una eventual inversió de la càrrega de la prova. Vicenç Aguado torna a centrar les dues qüestions en la línia jurisprudencial encetada per la STC 76/1990, respecte al valor probatori re-

forçat de les actes i diligències de la Inspecció de Tributs. De manera encertada, la seva investigació el du a afirmar que «estem davant d'una categoria jurídica que no entra apriorísticament en contradicció amb el dret fonamental a la presumpció d'innocència, atès que pot arribar a ser una activitat probatòria de càrrec lliurement ponderable per l'òrgan corresponent. S'exclou, d'aquesta manera, una possible inversió de la càrrega de la prova ja que sempre correspon a l'Administració demostrar que s'ha produït el capteniment descrit en el supòsit de fet com a il·lícit administratiu».

Abans d'enunciar les conclusions més importants que ha pogut extreure de la seva recerca, l'autor dedica el capítol sisè a una breu reflexió vers la consolidació i la utilització d'un mitjà de prova en el dret administratiu sancionador. Es defensa, en el marc d'un Estat de dret, la possibilitat de conjuminar factiblement, sense transgredir les garanties constitucionals dels administrats i acordant l'actuació de les administracions públiques amb el principi d'eficàcia administrativa, aquestes garanties i un instrument realment útil, com és la presumpció de certesa de certs documents administratius. O, el que és el mateix, la defensa per aconseguir una actuació administrativa sancionadora operativa, emmarcada dins la dinàmica d'un Estat social i democràtic de dret.

El darrer capítol de l'obra, Vicenç Aguado el dedica a l'enumeració de les conclusions de la seva investigació, i posa de manifest, entre d'altres aspectes, la inadequació conceptual del terme «presumpció», en un sentit tècnic-jurídic,

---

6. Cal recordar que la nova Llei 30/1992, en el títol XX, sobre la potestat sancionadora de les administracions públiques, inclou expressament aquesta presumpció d'innocència en l'art. 137, com un dels principis que han de regir l'exercici d'aquesta potestat administrativa concreta i rellevant. Alhora, és també aquest mateix precepte el que defineix, en el seu apartat tercer, aquells fets que poden gaudir de valor probatori en el procediment administratiu sancionador.



per designar el valor probatori dels documents administratius, que ha portat confusió en el debat sobre la seva veritable naturalesa i al seu rebuig en aduir motius d'inconstitucionalitat. Al mateix temps, afirma que l'acceptació de la seva adequació constitucional no significa, òbviament, que tota actuació administrativa amb base documental pugui gaudir del mateix valor probatori. I, precisament, seran els principis d'imparcialitat, contradicció i lliure apreciació de la prova els que duran a terme la tasca depuradora per determinar quins documents gaudeixen de naturalesa probatòria.

El punt i final de l'obra, el constitueix un extens recull, per una banda, de resolucions judicials i de les principals disposicions vigents sobre la presumpció de certesa en el dret administratiu sancionador, alhora que de la bibliografia més

significativa sobre el tema d'investigació. I, per l'altra, l'addenda, en la qual l'autor analitza la temàtica de la presumpció de certesa després de la promulgació de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Després de la lectura de l'obra que ens ha portat a escriure aquestes línies, només ens queda recomanar que sigui llegida, no perquè la temàtica tingui un indubtable interès per a qualsevol professional i estudiós del dret administratiu —dada aquesta inqüestionable—, sinó perquè una visió tan remarcablement clarificadora de les anomenades *presumpcions de certesa* com la que ens ofereix Vicenç Aguado no és fàcil d'aconseguir.

Dolors Canals i Ametller

### Jiménez Asensio, Rafael, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Civitas-IVAP, Madrid, 1994

L'escassa atenció que la Constitució espanyola de 1978 va dedicar al tema de les competències d'execució va dur algun autor a qualificar el tractament constitucional d'aquestes competències com «un dels punts negres més assenyalats del títol VIII».<sup>1</sup>

Aquesta desatenció constitucional és sorprenent si es pren consciència —com se'n comença a prendre— del relleu polític i administratiu inherent a aquest tí-

pus de competències, però el cas és que la doctrina mostrà un grau de desinterès gairebé tan elevat com el demostrat pels constituents de 1978.<sup>2</sup>

En efecte, l'atenció i la polèmica doctrinal es varen centrar, preferentment, en el repartiment de la potestat de legislar entre l'Estat i les comunitats autònomes —és a dir, en les anomenades competències legislatives—, mentre que els estudis sobre la fase d'execució o aplicació de

1. Muñoz Machado, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, pàg. 444.

2. Una excepció rellevant la representà l'estudi monogràfic de García de Enterría, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, recollit posteriorment dins l'obra d'aquest autor *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pàg. 165 i ss. També cal destacar els estudis que diversos autors dedicaren a aquesta matèria dins d'obres generals. Vegeu, per exemple, Muñoz Machado, S., «Las competencias ejecutivas», dins l'obra d'aquest autor citada en la nota anterior, pàg. 440 i ss.; Tornos Mas, J., «Las competencias ejecutivas», dins Aja, E., i altres, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pàg. 155 i ss.; i Bayona i Rocamora, A., «Comentari núm. 64: Competències d'execució», dins *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, vol. II, pàg. 371 i ss.

la legislació dictada a l'empara d'aquestes competències més aviat escassejaven.

D'uns anys ençà, però, les competències executives han guanyat un protagonisme progressiu en el debat sobre l'evolució del model autonòmic. I aquest protagonisme no l'han obtingut pas per casualitat: el repartiment de les competències que atorguen la facultat de legislar a l'Estat o a les comunitats autònomes ja ha estat objecte d'una nombrosa jurisprudència del Tribunal Constitucional, jurisprudència que, amb les crítiques que calgui, ha deixat força establerts els criteris essencials que imperen en aquest subsistema competencial. Com que alguns d'aquests criteris han abocat a una interpretació més aviat restrictiva de les facultats legislatives de les comunitats autònomes, no és estrany que les aspiracions autonòmiques d'augment de l'autogovern s'hagin reorientat cap a altres vies menys explorades. És en aquest context on s'inscriuen determinades propostes polítiques, de contingut certament incert, però de tanta actualitat com ara l'anomenada «Administració única» o l'anunciat «gir autonòmic».

En el camp de la legislació positiva també sembla que es camina en aquest sentit: com se sap, l'homogeneïtzació dels sostres competencials de les comunitats autònomes operada amb l'aprovació

de la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a les comunitats autònomes de «via lenta» pivota, en gran part, en el nivell executiu. En fi, a conseqüència o amb independència de tots aquests fenòmens, la manca d'interès doctrinal per les competències d'execució comença a experimentar correccions importants.<sup>3</sup>

Un bon exemple d'aquest canvi de sensibilitats el constitueix l'estudi del professor Rafael Jiménez Asensio,<sup>4</sup> *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, el qual té el doble mèrit d'aparèixer en un moment de màxima actualitat política del tema que s'hi analitza i de constituir una significativa aportació doctrinal en una matèria força mancada de reflexions teòriques generals. Com indica l'autor, l'objecte d'aquesta obra no és el d'estudiar el problema de l'execució autonòmica en un sentit ampli, sinó examinar-ne una de les seves manifestacions principals: la del repartiment de les funcions de legislar i d'executar entre dues instàncies territorials diferents o, en altres paraules, la constituïda per aquells títols competencials que reserven la funció de dictar la legislació a l'Estat i que atorguen o permeten atorgar la funció d'executar aquesta legislació a les comunitats autònomes.<sup>5</sup> *Las competencias au-*

3. A Barcelona i Sevilla es varen celebrar, l'any 1988 i l'any 1992 respectivament, dos seminaris sobre les competències autonòmiques d'execució, les ponències dels quals s'han publicat posteriorment (*Les competències d'execució de la Generalitat de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1989; i «Administración de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 12, octubre-novembre-desembre de 1992). Entre altres, autors com I. de Otto i M. Bassols Coma també dediquen estudis a aquesta mateixa matèria (Vegeu l'obra *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, vol. IV).

4. Professor titular de dret constitucional de la Universitat del País Basc.

5. De la tipologia de competències d'execució que ofereix el bloc de constitucionalitat, l'autor en sistematitza cinc supòsits: a) Les competències autonòmiques d'execució de la legislació pròpia; b) Les derivades dels títols competencials del tipus bases-desenvolupament; c) Les competències d'execució de la legislació de l'Estat com a competència atribuïda estatutàriament a una comunitat autònoma; d) Les transferides o delegades amb aquest caràcter per via extraestatal; i e) Les competències d'execució del dret derivat europeu per les comunitats autònomes, supòsit que, com s'assenyala, és en rigor reconduïble a algun dels anteriors. Jiménez Asensio se centrarà, com diem, en el tercer i més rellevant d'aquests supòsits. Aquesta monografia no pretén, doncs, estudiar exhaustivament el «dret a executar en l'Estat autonòmic», però, tanmateix, ens

*tonómicas de ejecución de la legislación del Estado* s'estructura en dos grans apartats: l'anàlisi de diverses regulacions legals de què han estat objecte les competències d'execució i l'estudi de l'extensió real de les competències d'execució, estudi que es fa des de dos punts de vista inversos i complementaris: el de l'abast formal i material d'aquestes competències i el dels límits que l'ordenament i la jurisprudència constitucional han imposat al seu exercici per part de les comunitats autònomes.

I. L'anàlisi dels diferents tractaments de les competències d'execució a l'Estat espanyol comença amb l'estudi de la regulació que se'n va fer en el període republicà (Constitució de 1931 i estatuts d'autonomia de Catalunya i del País Basc), continua amb una descripció del «sistema» adoptat per la Constitució de 1978 i es completa amb l'anàlisi de la recepció d'aquest sistema en els diversos estatuts d'autonomia i en les lleis orgàniques de transferència de competències dictades a l'empara de l'art. 150.2 CE.<sup>6</sup>

El caire descriptiu d'aquest apartat no impedeix que l'autor formuli observacions de gran interès per a la comprensió del sistema vigent, entre les quals destaquen les conclusions a què arriba després de comparar la regulació de les competències executives de la Constitució de 1931 amb les de la Constitució actual.

Ambdós textos coincideixen força en l'àmbit material sobre el qual projecten les competències autonòmiques d'execució. En moltes ocasions, la Constitució de 1978 no fa altra cosa que reproduir mimèticament les previsions de l'etapa republicana, constatació que cal tenir en compte a l'hora d'interpretar i comprendre les clàusules competencials vigents. D'altra banda, ambdues constitucions reben clares influències del «federalisme d'execució» típic del constitucionalisme centroeuropeu, del qual acaben important determinades tècniques. Com se sap, un dels pressupòsits bàsics d'aquest sistema consisteix en el fet que, amb més o menys limitacions, les competències d'execució s'atribueixen amb caràcter general a les entitats subestats. Encara que aquesta qüestió no és pacífica, Jiménez Asensio afirma que era aquesta, precisament, la finalitat de l'art. 20 de la Constitució de 1931. La Constitució de 1978, en canvi, tot i que també s'inspira en l'anomenat «federalisme d'execució», no recull aquell pressupòsit bàsic en no preveure una clàusula general d'atribució de les competències d'execució en favor de les comunitats autònomes. Opta, contràriament, per un sistema d'atribució específica de competències d'execució: segons la matèria de què es tracti, aquestes competències d'execució correspondran a una o altra instància territorial.<sup>7</sup>

---

sembla força complementària d'una altra obra on recentment s'ha analitzat l'altra gran tipologia competencial, la de les competències legislatives: *El dret a legislar en l'Estat autònom*, del professor Antoni Bayona i Rocamora. Vegeu una notícia d'aquest darrer estudi en el número 16 d'*Autonomies*.

6. Llei orgànica 11/1982, de 10 d'agost, de transferències complementàries per a Canàries; Llei orgànica 12/1982, de 10 d'agost, sobre transferència a la Comunitat Valenciana de competències en matèria de titularitat estatal; Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat a les comunitats autònomes en relació amb el transport per carretera; i Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, per la qual es transfereixen competències a les comunitats autònomes que accediren a l'autonomia per la via de l'art. 143 de la Constitució.

7. L'autor s'aparta en aquest punt de la tesi formulada per Muñoz Machado, segons la qual el sistema constitucional espanyol conté, de manera implícita, una clàusula general en favor de les competències executives de les comunitats autònomes al costat de reserves constitucionals puntuals de competències d'aquest tipus en favor de l'Estat. A judici de Jiménez Asensio, el sistema espanyol s'acosta, amb importants diferències, a les previsions del peculiar sistema de distribució de competències entre la Federació i els cantons suïsos.

Aquesta opció condueix directament a una duplictat d'instàncies político-administratives simultàniament detentores de competències d'execució com a competències pròpies. I, com s'ha pogut comprovar, aquesta duplictat d'instàncies comporta, almenys, dues conseqüències perniciosos: una major complexitat —i conflictivitat— del model de repartiment de competències i l'existència de dues estructures burocràtiques paral·leles sobre un mateix territori. El problema de la planta de les administracions públiques torna a aparèixer, doncs, en el rerafons de qualsevol polèmica sobre el repartiment de les competències d'execució. És cert que la inadequada resolució d'aquest problema deriva en gran part d'una decisió constitucional, però, a judici de Jiménez Asensio, és la mateixa Constitució la que obliga (art. 31.2 i 103.1) i la que possibilita (art. 150.2) la correcció de les disfuncionalitats engendrades pel mateix sistema. En aquest punt, l'autor se sent obligat a interrogar-se sobre la constitucionalitat de la proposta coneguda amb el nom d'«Administració única», *«tema ciertamente de moda en esos momentos pero sobre el cual ya se habían apuntado sugerentes propuestas doctrinales hace algunos años.»*<sup>8</sup> El breu examen d'aquesta qüestió duu Jiménez Asensio a sostenir que la Constitució —art. 97, 103.1, 149.1 i 154— garanteix la supervivència de l'Administració estatal i, fins i tot, l'existència d'òrgans perifèrics d'aquesta Administració en el territori de les comunitats autònomes, la qual cosa, però,

no representa que ni l'una ni les altres hagin de tenir una dimensió predeterminada ni que tinguin unes funcions preestablertes. El text de la norma fonamental es podria forçar una mica més, però sense el concurs d'una veritable mutació o reforma constitucional, la conclusió a què arriba Jiménez Asensio és difícilment discutible. El caràcter obert de la Constitució i els trets de la proposta de l'Administració única segurament no permetien arribar a conclusions més suggerents.

L'anàlisi del tractament legal de les competències d'execució es tanca amb l'estudi de la regulació establerta pels estatuts d'autonomia. L'autor, que considera força deficient aquesta regulació, assenyalava que els estatuts no són uniformes ni en la dicció ni en l'abast material i funcional amb què varen assumir les competències d'execució. Sí que coincidiren, en canvi, a dur a terme aquesta assumpció competencial de manera dispersa i sota categoritzacions formals diverses. Tot plegat fa que Jiménez Asensio n'hagi de reconstruir un règim comú a partir de la sistematització dels diversos i dispersos supòsits, sistematització interessant perquè il·lustra i fa més accessible la complexa regulació estatutària a qui vulgui aproximar-s'hi.

II. L'estudi de l'abast formal i material de les competències d'execució constitueix, al nostre parer, la part més interessant de l'obra. Es tracta de determinar quines són les facultats inherents a les

8. Amb aquesta interessant observació, l'autor fa referència a un estudi del professor Argullol Murgadas publicat l'any 1989, on s'afirmava textualment que: «es podria consolidar un model en el qual les Comunitats Autònomes [...] gaudissin, [...] de fet, de la condició d'Administració amb competències d'execució general de la legislació estatal». I això, perquè «la Constitució de 1978 preveu amb notable amplitud procediments adients per completar els àmbits de competència executiva de les Comunitats Autònomes, de manera que no és a l'ordenament jurídic on es poden trobar obstacles per convertir la Generalitat [...] en l'Administració general al territori de Catalunya». «Anotacions generals sobre les funcions executives de la Generalitat», dins *Les competències d'execució de la Generalitat de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1989, pàg. 24-25 i 40.

competències d'execució i per mitjà de quins instruments jurídics poden manifestar-se. De fet, la qüestió central rau a determinar si la noció d'execució abasta o no la potestat reglamentària. Lògicament, l'abast de les facultats autonòmiques depèn directament de la resposta que es doni a aquests interrogants. Com a punt de partida, l'autor recorda que, tant en el federalisme alemany com en el període republicà, la potestat reglamentària era inherent, en principi, al concepte d'execució. La Constitució de 1978 no es va decantar ni per aquesta solució ni per la contrària, és a dir, no va definir ni el contingut de la noció de «legislació» ni el contingut del concepte d'«execució». Els estatuts d'autonomia tornaven a trobar-se amb la responsabilitat de precisar l'abast d'aquestes nocions, però la regulació que ofereixen és un nou exemple de manca de rigor i d'heterogeneïtat. Jiménez Asensio sistematitza els diversos conceptes estatutaris d'execució i n'extreu un *mínim funcional comú* que, sense excloure a priori l'exercici de potestats normatives, comprendria una genèrica potestat d'administració, la potestat d'autoorganització dels serveis, les facultats d'inspecció i alguna altra de caràcter instrumental. Com es pot deduir, la interpretació d'aquest sistema desdibuixat hauria de correspondre al Tribunal Constitucional, el qual l'aniria fixant en ocasió de delimitar el contingut del «negatiu» del concepte d'execució, és a dir, en examinar l'abast formal i material de les competències de «legislació» de l'Estat.

Jiménez Asensio analitza amb detall aquesta jurisprudència i en subratlla críticament el caràcter reduccionista de la competència autonòmica: el Tribunal va identificar l'atribució de competències exclusives sobre la legislació amb la finalitat constitucional de mantenir una «uniformitat en l'ordenació jurídica de la matèria». Per què aquesta i no una altra

finalitat? No es va qüestionar, en canvi, la finalitat constitucional d'atribuir competències executives a les comunitats autònomes. A criteri del Tribunal Constitucional, la noció de «legislació» és una noció material i, per tant, es pot expressar per mitjà de qualsevol instrument normatiu. La noció material de «legislació» s'arriba a flexibilitzar tant que permet abastar fins i tot les circulars. Es consagra la dinàmica d'identificar mecànicament «legislació» amb «normació» (lleis i reglaments) i «execució» amb «aplicació», identificació que es basa en el caràcter innovador o no innovador d'un acte per qualificar-lo d'acte legislatiu o d'acte executiu. Es menysprea la diversitat estatutària, i es considera, amb caràcter general, que totes les competències executives autonòmiques s'han d'exercir amb subjecció a la legislació de l'Estat, sense tenir present que molts estatuts no recolliren aquest condicionament. S'observa, finalment, una tendència a reduir les competències d'execució de les comunitats autònomes a la simple aplicació de la normació estatal o, com a màxim, a l'estructuració interna de llur organització administrativa, però s'admet, en canvi, encara que amb caràcter excepcional, la possibilitat de dictar lleis formals per a l'estructuració d'aquells serveis.

L'autor, que critica durament aquesta desafortunada jurisprudència, és del parer que existeixen elements suficients per considerar que comença a corregir-se, molt especialment a partir de la STC 86/1991, en la qual sembla abandonar-se aquell criteri d'inadmissió de reglaments no organitzatius dins les competències d'execució.

A partir d'aquí, Jiménez Asensio construeix i justifica la seva tesi personal, segons la qual s'hauria de restringir l'àmbit de la «legislació» a les lleis formals i als reglaments que despleguen aquestes

lleis amb caràcter principal i, paral·lelament, considerar inclosos dins les competències d'execució els anomenats «reglaments de necessitat», com també —i això és més important— uns «reglaments complementaris» que permetessin adaptar la legislació estatal en una matèria a les peculiaritats territorials i organitzatives de les comunitats autònomes. La tesi és atrevida si tenim en compte que fins ara ni la jurisprudència del Tribunal Constitucional ni la doctrina admeten que les competències d'execució tinguin facultats reglamentàries d'aquest abast. En l'àmbit positiu, són els mateixos estatuts d'autonomia els que, amb les restriccions que varen recollir, dificulten extraordinàriament qualsevol intent d'ampliació.<sup>9</sup> Tanmateix, som del parer que encara es podria anar més enllà. Si la Constitució no defineix l'àmbit material d'allò que és «legislació» i els estatuts d'autonomia no ho prohibeixen formalment, res no hauria d'impedir a les comunitats autònomes aprovar normes que reglamentessin aspectes o àmbits no regulats per la legislació estatal ni reglaments que ordenessin provisionalment la matèria en cas d'absència total d'aquesta legislació. El concepte material de «bases» consagrat pel Tribunal Constitucional acabà perjudicant les competències autonòmiques però, en el seu origen, no responia sinó a la finalitat que les comunitats autònomes, en cas d'absència de legislació bàsica, poguessin exercir llurs competències. En aquesta línia, hi ha almenys dos elements interpretatius que podrien fonamentar aquesta posició o la de Jiménez Asensio i que ell, potser

pel fet de centrar-se de manera exclusiva en la relació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, no explota. El primer d'aquests elements, el facilita el dret comunitari, i concretament, un dels seus nous principis: l'anomenat principi de subsidiarietat que apareix a l'art. 3B del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea. És cert que encara no es coneix amb exactitud quin és l'àmbit formal i material d'aquest principi, ni la seva potencialitat, ni en quina direcció operarà, si a favor de la Unió, a favor dels estats membres o en ambdues direccions. Ara bé, com que el principi afecta tot el territori comunitari, hem de pensar que quan operi a favor dels estats, les facultats que comporti hauran de redistribuir-se d'acord amb el model intern de distribució competencial i, d'altra banda, que si actua d'alguna manera com a reformulació del principi democràtic de major proximitat al ciutadà, el caràcter i l'abast executiu de les comunitats autònomes en poden sortir certament reforçats. La pressió que pugui exercir en aquest sentit el recentment creat Comitè de les Regions també pot contribuir-hi. L'altre element interpretatiu favorable a l'augment de l'abast formal i material de les competències autonòmiques d'execució ens el pot donar una anàlisi comparativa amb les normes reguladores de l'Administració local. Com ha assenyalat algú autor, «...en l'àmbit propi de les potestats locals, que són les úniques de què disposen les corporacions locals, la legislació de règim local els reconeix expressament la potestat reglamentària general, no reduïda, per tant, als aspectes organitza-

9. Un bon exemple d'aquest fet, el constitueix l'art. 25.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, segons el qual l'exercici de les competències d'execució «s'haurà de sotmetre a les normes reglamentàries que l'Estat dicti en desenvolupament de la seva legislació». El precepte és contundent però, certament, no pressuposa pas que l'Estat dicti o hagi de dictar forçosament aquesta mena de normes reglamentàries.

tius o interns».<sup>10</sup> Sense entrar a discutir si les corporacions locals són o no alguna cosa més que «Administració pública», la situació no deixa de ser paradoxal quan es compara amb la jurisprudència constitucional i la posició doctrinal majoritària sobre les facultats inherents a les competències autonòmiques d'execució.

En tot cas, s'ha de considerar prou encertada la proposta de Jiménez Asensio, que depassa força la resta dels pronunciaments que coneixem en aquesta matèria i que difícilment pot anar més enllà si recordem el límit que comporta, com dèiem, el caràcter restrictiu amb què es va tractar la matèria en seu estatutària. Caldria aclarir, potser, si les facultats de programació i planificació d'una matèria també es poden considerar incloses en els reglaments complementaris esmentats.

Ara bé, la restricció de l'àmbit de les competències autonòmiques d'execució ha estat conseqüència, fonamentalment, de la jurisprudència constitucional. Jiménez Asensio ho subratlla en una anàlisi casuística de diversos supòsits, que engloba en dues categories: el que anomena un procés de «buidatge de les competències d'execució», en el qual el Tribunal Constitucional ha procedit a reduir competències d'aquest tipus a mers actes formals o simbòlics (cas del nomenament de notaris i de registradors, de la participació en la fixació de les seves demarcacions, de les fires internacionals, i de la gestió de la Seguretat Social) i en l'estudi dels casos compresos en els anomenats «manaments dilatoris», clàusules estatutàries que remetien la delimitació final de les competències autonòmiques a normes estatals posteriors (cas dels aeroports

d'interès general i de l'Administració de justícia). Aquestes normes estatals han representat la reducció al mínim de les possibles facultats autonòmiques, operació que el Tribunal Constitucional ha acabat convalidant.

III. En el darrer apartat de *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Jiménez Asensio es planteja la qüestió de quins són els límits —o alguns dels límits més importants— d'aquestes competències. Aquesta anàlisi s'enceta amb una constatació interessant: a diferència dels exemples del federalisme centroeuropeu i, fins i tot, del precedent republicà, la Constitució espanyola de 1978 no va preveure cap clàusula que atorgués a l'Estat un poder general de supervisió de l'execució autonòmica de la legislació estatal. Els mecanismes per corregir la desviació de les comunitats autònomes en aplicar aquesta legislació només es poden trobar en el conjunt de controls jurisdiccionals constitucionalment previstos. Així, si l'activitat de supervisió es desdobra en una primera fase de comprovació i en una segona de correcció, l'Estat, depassada la primera, només podrà activar aquells controls jurisdiccionals per corregir aquelles situacions que consideri irregulars. Els intents doctrinals i legals (LOAPA) per corregir aquesta opció constitucional varen topar amb aquesta evidència. Aquesta situació, però, varia en dos supòsits que també analitza Jiménez Asensio. El primer, el representa la correcció parcial del sistema constitucional que sí que es va aconseguir en introduir en els estatuts d'autonomia determinades referències a la figura de l'alta Inspecció en matèries com l'educació, la sanitat i la seguretat social,

10. Bayona i Rocamora, Antoni. «Comentari núm. 64: Competències d'execució», dins *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, vol. II, pàg. 377.

i l'execució laboral. El segon supòsit es dona quan les competències d'execució no ho són amb caràcter de competències pròpies, sinó amb caràcter de competències transferides a l'empara de l'art. 150.2 CE. Com se sap, aquest precepte estableix que les lleis de transferència o delegació preveuran «en cada cas [...] les formes de control que l'Estat es reservi». En aquests supòsits, doncs, l'Estat disposarà, a més de les facultats genèriques d'observació o comprovació, dels instruments de correcció de naturalesa coactiva que s'hagin previst.<sup>11</sup> Un dels temes més interessants en l'anàlisi dels límits de les competències executives el constitueix la qüestió de si l'Estat pot reservar-se facultats de coordinació en dictar la legislació que les comunitats autònomes hauran d'executar, tema també molt discutit a la República Federal Alemanya. Aquí l'autor critica l'element distorsionador que va introduir el Tribunal Constitucional en admetre com a doctrina general que les funcions de coordinació sempre s'han de considerar implícites quan l'Estat disposa de competències normatives plenes. Amb aquesta doctrina es desvalora força l'abast de les competències autonòmiques, desvaloració que no s'hauria produït si l'alt Tribunal hagués considerat excepcional l'ús de la potestat de coordinació, i hagués optat per l'obligació d'acudir amb caràcter general a les tècniques

de col·laboració voluntària. En determinats casos, les competències autonòmiques d'execució també s'han desvirtuat mitjançant la utilització explícita o implícita de dues fórmules per part del Tribunal Constitucional: la clàusula de l'art. 149.1.1 CE i la invocació d'interessos supracomunitaris. La moderació en l'ús d'aquests instruments no impedeix Jiménez Asensio d'advertir que poden acabar traslocant el model ordinari de repartiment competencial.

IV. Amb caràcter general, cal valorar molt positivament l'obra del professor Jiménez Asensio, obra que s'enriqueix, al marge de les encertades opinions que s'han subratllat, amb una metodologia impecable. Es tracta d'un estudi rigorós i molt documentat<sup>12</sup> que aconsegueix síntesis difícils, que no defuig la necessitat de sistematitzar regulacions disperses i heterogènies quan el discurs ho requereix.<sup>13</sup> En les diverses anàlisis que s'hi contenen, l'autor aconsegueix mantenir-se en una posició molt equilibrada, posició certament difícil en una matèria amb tanta càrrega política com la de les competències d'execució. L'equilibri també s'aconsegueix amb l'enfocament de l'estudi, el qual depassa una tasca merament descriptiva i s'endinsa en nombroses valoracions crítiques i agosarades, tant de la regulació constitucional i estatutària

11. Vegeu, per exemple, l'art. 21 de la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, on es preveu l'obligació de facilitar la informació que l'Administració de l'Estat requereixi, l'obligació de mantenir, com a mínim, el mateix nivell d'eficàcia dels serveis transferits, la facultat del Govern de suspendre la transferència de facultats i serveis en el cas d'incompliment dels requisits anteriors i la possibilitat de les Corts Generals de revocar aquestes transferències a què pot donar lloc l'acord governatiu de suspensió.

12. L'estudi conté un total de 458 anotacions a peu de pàgina, en les quals Jiménez Asensio aprofundeix en l'anàlisi del tema de les competències d'execució o en aspectes que hi tenen una relació directa (la noció de «bloc de la constitucionalitat», de «federalisme d'execució», el concepte de legislació, de matèria...).

13. L'obra inclou una recapitulació on, en poques pàgines, es torna sobre els elements i les conclusions centrals de l'estudi de manera directa i sistemàtica. La major part de les reflexions de l'estudi, també es poden veure a la ponència que amb el mateix títol de l'obra ha publicat l'autor en el número monogràfic de la *Revista Vasca de Administración Pública* sobre el sistema de distribució de competències (RVAP, núm. 36. II, maig-agost de 1993, pàg. 141-155).



com de la seva interpretació per part del Tribunal Constitucional i de la doctrina científica. Hi ha aportacions rellevants com ara el reconeixement de la facultat autonòmica de dictar reglaments complementaris als estatals com a facultat executiva o, també, l'adopció d'una noció del «bloc de la constitucionalitat» força singular.<sup>14</sup> *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado* no tracta -o només tracta tangencialment— alguns aspectes que, en el cas d'haver estat objecte d'un tractament més profund, l'haurien enriquit considerablement. Com assenyalava l'autor, l'obra no és, ni vol ser, exhaustiva. Amb aquesta aproximació general a la matèria, el que es pretén —i s'aconsegueix— és contribuir a la necessària reconstrucció dogmàtica del sistema de repartiment competencial vigent.

En fi, l'obra té el mèrit de cridar l'atenció sobre una temàtica —les competències autonòmiques d'execució—, que, de ben segur, no perdrà l'actualitat que ara té reconeguda, sobretot si recordem alguns dels interrogants que la qüestió planteja. S'avançarà en el procés de transferència o delegació de competències d'execució a favor de les comuni-

tats autònoms? I si és així, comportarà aquest augment de les facultats autonòmiques d'execució una reducció paral·lela de les seves potestats legislatives a favor de l'Estat? Quina serà la incidència en aquesta matèria de les dinàmiques que es puguin desfermar en l'àmbit supraestatal (Unió Europea) o en l'àmbit intracomunitari (Administració local)? Tant des del punt de vista polític com des de l'òptica del dret públic, l'interès de les reflexions que aquests i altres interrogants plantejen és més que evident.

Des del primer punt de vista, potser és prematur afirmar que viurem un *gir* cap a una «Administració única» executiva. En termes estrictament jurídics, estudis com el del professor Jiménez Asensio contribueixen molt significativament a denunciar les disfuncionalitats del sistema vigent i a suggerir per on cal caminar per corregir-les. Constitueixen, de retruc, una nova crida a la improrrogable tasca de racionalitzar la planta actual de les administracions públiques i un nou esforç per reduir el luxe inassumible que aquesta planta encara representa.

Xavier Bernadí i Gil

14. Conscient que es tracta d'una opció polèmica, Jiménez Asensio es manifesta partidari de restringir aquest concepte exclusivament a la Constitució i als estatuts d'autonomia, opció que cal considerar força correcta si es vol barrar el pas a possibles i successives ampliacions del bloc de la constitucionalitat que podrien acabar desdibuixant el model constitucional i estatutari de distribució de competències.

