

NOTICIA DE LIBROS
Y REVISTAS

1. NOTICIA DE LIBROS

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

«Quien se acerque a la Constitución movido por inquietudes lingüísticas pronto caerá en la cuenta de lo copioso que es su vocabulario relativo a los asuntos culturales.»

Con estas palabras comienza el libro de Jesús Prieto, quien a continuación nos acredita con ejemplos la veracidad de su afirmación. El sustantivo «cultura» y el adjetivo «cultural» aparecen con profusión (preámbulo, art. 9.2, 25.2, 44, 46, 48, 50, 144.1, 148.1.17, 149.1.28 y 149.2), mientras que otros preceptos incorporan otras voces conexas con la noción de cultura (lenguas, tradiciones, arte, ciencia, literatura, técnica, educación, investigación, patrimonio histórico-artístico, patrimonio monumental, artesanía, museos, conservatorios de música, bibliotecas, archivos) (preámbulo y art. 3, 20, 27, 44, 46, 148, 149).

Enfrentarse a esta realidad desde un posicionamiento jurídico era, sin duda, tarea compleja. De ahí el extraordinario mérito del libro que comentamos que, con un rigor no habitual y con un dominio de la ciencia jurídica pero también con incursiones profundas en otras ramas del saber, ha logrado construir un sistema interpretativo coherente sobre este conjunto de preceptos y dar un valor propio a los diversos significados de la palabra cultura en el texto de la Constitución.

La solidez del modo de razonar de Je-

sús Prieto se pone de relieve en las primeras páginas del libro. En ellas se formula y da respuesta a la primera pregunta que todo investigador debe formularse: ¿Tiene interés llevar a cabo una reflexión jurídica sobre la aparición del término «cultura» en la Constitución española de 1978? Y si la respuesta es afirmativa: ¿es ello posible?

Ambas cuestiones tienen una respuesta positiva, pero la segunda exige unas consideraciones previas. Para analizar el valor de un nuevo término en la Constitución deberá tenerse en cuenta la peculiaridad del lenguaje jurídico contenido en la Constitución, la naturaleza normativa de la ley suprema y deberán dominarse las técnicas de interpretación de la Constitución.

Una vez establecidos los fundamentos de la investigación (y queremos destacar la claridad y rigor dentro de la brevedad que se conjugan al exponer cada uno de estos grandes temas), el autor entra ya de lleno en el objeto de su examen desvelándonos el núcleo central de su tesis.

La utilización del término cultura en diversos preceptos constitucionales responde a una razón propia que debe encontrarse a partir de las técnicas de interpretación de la norma constitucional. Algo quiso decir el constituyente, y corresponde al intérprete descubrir este significado.

La hipótesis del autor es que no existe un sentido unívoco de cultura y que el uso polisémico de este concepto puede concretarse, en el texto constitucional, en dos nociones. Una noción étnica o colectiva y otra noción general.

La noción étnica o colectiva se predica de un grupo humano, de una etnia. Y a esta noción alude la Constitución cuando reconoce la pluralidad cultural del Estado español (pluralidad cultural como mera afirmación de un hecho constatado por el constituyente, por ejemplo, en el preámbulo constitucional). Por otro lado, la Constitución erige en valor digno de protección esta pluralidad, estableciendo garantías a tal fin, lo que permite hablar de un pluralismo cultural, «en teniendo este concepto como el sistema de principios y reglas constitucionales por medio de los que los poderes públicos quedan comprometidos en la garantía y desarrollo de la pluralidad cultural reconocida».

La Constitución española de 1978 reconoce, primero, la existencia de diversas culturas; impone como valor la protección de las mismas y afirma, al mismo tiempo, que existe una cultura propia de la comunidad que conforma el Estado español.

A partir de estas premisas, muchos son los temas de interés que se desarrollan en el libro (por ello recomendamos su lectura pausada). Destacaremos algunos:

El reconocimiento de culturas diversas puede ser útil para dar contenido a la distinción nacionalidad-región, a través de diversos indicios como nos propone Jesús Prieto. Así, la mayor intensidad de los factores cultural e histórico en la noción constitucional de nacionalidades, diferente intensidad del trámite de expresión de la autoconciencia nacionalitaria y regional, diversa naturaleza del procedimiento de elaboración del estatuto, y

diferentes niveles jurídico, organizacional y competencial de las comunidades autónomas.

Ciertamente esta diversidad parece tender a difuminarse en lo jurídico, organizativo y competencial. El mismo autor lo reconoce, pero no sin dejar constancia de un matiz subyacente. «El que la nacionalidad y la región converjan en un mismo punto al final del proceso de institucionalización como Comunidades Autónomas no deja, empero, a dichas palabras vacías *de contenido diferencial* en la Constitución.» El hecho diferencial encuentra así reconocimiento constitucional a partir del pluralismo cultural que se manifiesta en la existencia de nacionalidades. La cuestión a debatir es cómo debe traducirse, jurídica y políticamente, este contenido diferencial de la palabra nacionalidad, más allá de la mera afirmación de una realidad preexistente (pluralidad cultural).

La otra consecuencia que extrae el autor de su investigación y que queremos destacar es que la Constitución refleja igualmente la realidad de una cultura idiosincrática de la colectividad global comprensiva de todos los españoles.

El art. 2 afirma la existencia de una realidad preexistente, la nación española, lo que supone reconocer una comunidad cultural diferenciada. Y a partir de esta deducción se interpreta el complejo párrafo segundo del art. 149. La cultura aparece en este precepto como un deber del Estado, deber además esencial.

Idea de cultura común que trata de indicar que existe un todo diverso al «cesto de culturas» que formarían las culturas de cada comunidad autónoma. Cultura global que, por otro lado, exige una proyección de futuro. Cultura global que legitima la competencia estatal para actuar en defensa y fomento de la misma.

En esta línea discursiva puede añadirse una última consideración. El art. 128.1

del Tratado de la Unión Europea establece: «la Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común».

La otra noción de cultura que contiene la Constitución es la general, aquella que se predica del individuo, y que ha llevado a hablar de un «Estado de cultura». La cultura aparece ahora como una categoría no referible a formaciones histórico-sociales, sino como una cualidad del hombre abstracto que el Estado debe amparar y desarrollar.

Esta segunda acepción del término cultura también se recoge en la Constitución. El Estado asume el deber de elevar la condición de sus ciudadanos y el compromiso de garantizar que cada individuo o colectivo pueda desarrollar sus valores intelectuales sin injerencias del poder. El art. 9.2 CE establece, en esta línea, que es tarea de los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

De nuevo, el autor nos pone en evidencia la conexión de este concepto de cultura con otras voces del texto constitucional. Ahora la noción de cultura se vincula a «educación, enseñanza, arte, literatura, ciencia, técnica, investigación, medios de comunicación social, medio ambiente, deporte, ocio, turismo». Y sobre este nuevo campo léxico propone Jesús Prieto su representación por un conjunto de círculos que definen su tratamiento constitucional. Un núcleo básico (arte, literatura, ciencia, técnica), un círculo de encuadramiento institucional (educación, medios de comunicación social, instituciones de depósito cultural, investigación), y un círculo de proyección, o materias sobre las que se proyecta la cultura (medio ambiente, ocio, turismo).

Sobre este amplio abanico de materias que configuran la noción general de cultura, el Estado debe, al mismo tiempo, garantizar la libertad de cultura, el pluralismo cultural y el progreso cultural. Detengámonos, ya para terminar, en la referencia al pluralismo cultural, y más concretamente en el epígrafe del libro «la cuestión de la unidad estatal y la cultura». ¿Cómo se distribuye esta materia en el texto constitucional entre los diversos poderes territoriales? ¿A quién corresponde hacer realidad el Estado de cultura?

Ante estas preguntas Jesús Prieto analiza la situación en otros estados compuestos y destaca la singularidad del modo en que la Constitución española asigna las competencias en materia de cultura (art. 149.2 CE). La cultura es un núcleo competencial privilegiado de los entes territoriales pero, a su vez, se comprueba la existencia general de una tendencia a reconocer poderes de intervención del Estado en la misma materia.

Como dijo el Tribunal Constitucional (STC 49/1984), la cultura es competencia de cada comunidad que genera una manifestación cultural propia, y ello lleva a la concurrencia competencial. Pero, a nuestro juicio, no debería tampoco olvidarse que desde esta concepción de la cultura general, como bien referido a individuos concretos, la actuación de los poderes públicos puede requerir el uso creciente de las técnicas propias del federalismo cooperativo. Pensemos en la actividad tendente a favorecer o crear instrumentos a través de los cuales la propia sociedad ejerza una actividad cultural libre. La cultura se desvincula del ente territorial que ejerce la competencia (ya no actúa en defensa o promoción de su «cultura»), sino que trata de hacer realidad un estado de cultura que tiene como destinatario un ciudadano que debe ser tratado en condiciones de igualdad. El principio de

solidaridad aparece de este modo reclamado por el autor del libro comentado.

Los asuntos culturales reciben en el libro de Jesús Prieto un profundo y riguroso análisis. La tesis inicial debe ser compartida. Existen en la Constitución dos grandes acepciones de este término, la noción étnica o colectiva y la noción general; la interpretación de los preceptos constitucionales debe partir de esta distinción y sacar de ella todas las consecuencias. La primera nos remite al reconocimiento de culturas diversas, de nacionalidades. Reconocimiento del que pueden extraerse consecuencias de futuro a partir del pluralismo cultural que consagra la Constitución.

Por otro lado, la cultura es un valor propio de las constituciones de este siglo. Valor que exige de los poderes públicos un protagonismo especial que haga realidad el «Estado de cultura». La libertad, el pluralismo y el progreso cultural son los ejes de esta presencia pública que genera singulares problemas de orden competencial.

Estas son, a modo de apretada síntesis, las principales aportaciones de un libro de muy recomendable lectura. Sobre sus reflexiones se podrá seguir avanzando pero en ningún caso se podrá desconocer el contenido de la obra comentada.

Joaquim Tornos Mas

Stober, Rolf —coordinador—, *Rechtsschutz im Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht*, Stuttgart, Berlín, Colonia, 1993.

El presente libro, cuyo título traducido al español es «La protección procesal en el ámbito del derecho económico y ambiental», supone un estudio —desde el punto de vista procesal— del derecho administrativo económico y del medio ambiente. Con ello, esta obra perfecciona el libro *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, que tradujo y publicó el Instituto de Administración Pública (con el título *Derecho administrativo económico*) el año pasado (1992). En esta última, el autor desarrolla conjuntamente los aspectos de la actividad económica de la Administración y el medio ambiente. Este tratamiento que interrelaciona el derecho administrativo económico con el ambiental es, sin duda, uno de sus puntos más sobresalientes, que anticipa el enfoque que está dando el derecho comunitario en esta misma línea.

Con el libro objeto de esta reseña, el autor perfecciona el anterior, con el estudio de la vertiente procesal de este tema. Destacable es, así, que de modo

reflejo a la obra citada anteriormente, también trata procesalmente, de forma conjunta, los sectores ambiental y administrativo-económico.

En segundo lugar, pretendería poner de manifiesto la concreta utilidad de este libro en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico. Es necesaria una mayor atención, la atención que merece, al tema de la protección procesal del ambiente. Y, especialmente, dentro de éste, a la protección procesal de los sujetos que sufren actividades molestas, ruidosas, insalubres, nocivas, u otras similares. Este último ámbito enlaza —procesalmente— con el derecho administrativo económico, el cual regula la actividad industrial de los particulares (véase Stober, *Derecho administrativo económico*, Madrid 1992, pág. 277 y siguientes, seguramente la parte principal de este libro), sector que se corresponde con lo que en el derecho español regula el Reglamento de actividades.

El marco de una recensión no es lógicamente el idóneo para realizar una propuesta procesal acerca de los medios que el proceso contencioso-administrativo debería tener para una defensa procesal adecuada de los sujetos que sufren tales inmisiones molestas, etc., máxime cuando en esta misma revista se publicará próximamente un estudio que he realizado al respecto. Pero, sí debe decirse que el sistema procesal administrativo no da hoy una respuesta adecuada a los problemas procesales que plantea tanto el derecho ambiental como el derecho de las inmisiones (el Reglamento de actividades de 1961). Principalmente, ya que el diseño de la jurisdicción contencioso administrativo se realiza en un momento histórico en el cual no existe la problemática y conciencia ambiental de la actualidad. La sensibilización actual sobre el ambiente exige el correspondiente eco en el sistema procesal administrativo español.

A la búsqueda de una solución procesal adecuada para los sectores ambiental y de inmisiones esta obra es un modelo, procesalmente, para la corrección del sistema procesal ambiental y de inmisiones del derecho español, con criterios propios para este sector jurídico, que merece una atención procesal especial. En Alemania, mismamente, esta obra de Stober da la transcendencia jurídica que este tema merece, e integra los estudios parciales al respecto, con un tratamiento exhaustivo, completo en sus referencias jurisprudenciales y riguroso en su análisis, que caracteriza las obras que este profesor alemán publica, bien coordinando aportaciones de distintos autores, bien como autor individual. En el presente libro coordina las aportaciones de juristas de «distinta procedencia», principalmente profesores y jueces.

En nuestro derecho, la consideración de la tutela procesal de los afectados por inmisiones debiera empezar por corregir

las bases del sistema de Justicia administrativa, mediante un sistema plural de pretensiones procesales, como forma de adecuar éstas a los distintos intereses jurídicos de los particulares: junto a la pretensión de anulación, ha de preverse una pretensión prestacional como vía procesal adecuada para canalizar adecuadamente el interés jurídico subjetivo en la realización por la Administración de un determinado acto u actuación, así como una pretensión preventiva, para canalizar adecuadamente el interés jurídico subjetivo en que la Administración no actúe, también una pretensión cautelar positiva, para garantizar cautelarmente la pretensión prestacional, una pretensión ejecutiva fruto de la cual resulte la obligación administrativa de ejecutar la sentencia y, con gran aplicación en el medio ambiente, pretensiones a favor de terceros para lograr que la Administración actúe frente a un sujeto que causa una inmisión ilegal; igualmente, la previsión de medios de control interadministrativo y las acciones populares, para cuando no se identifique una lesión jurídica subjetiva, que es el presupuesto para ejercitar las pretensiones mencionadas anteriormente. Las soluciones procesales que contiene este libro consisten, en definitiva, en aplicar cada uno de estos medios procesales —que ha de prever un sistema plural de pretensiones administrativas— al medio ambiente y al derecho de inmisiones. Este es el núcleo del libro. Pero es que, y a esto debiéramos irnos acostumbrando en nuestro ámbito jurídico, en Alemania los libros sobre el sistema procesal administrativo son en realidad libros cuyo objeto es esencialmente el estudio de las pretensiones procesales, su estructura, presupuestos y límites. Esto es lo sustancial en el contencioso-administrativo, ya que lo importante es que la jurisdicción contencioso-administrativa logre la tutela de los derechos e

intereses legítimos (art. 24 de la Constitución), y para ello ha de establecer pretensiones procesales en correspondencia con tales intereses jurídicos, para lograr que el proceso administrativo disponga de vías adecuadas para el resarcimiento de tales intereses.

En fin, querría acabar incidiendo en la importancia de esta obra de Stober, pues aporta un modelo ciertamente ideal respecto a la protección integral del ambiente en el contexto europeo.

Santiago González-Varas Ibáñez

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

La aparición del primer *Manual de dret públic de Catalunya* es, sin lugar a dudas, una buena noticia política y científica. Política, porque es un síntoma inequívoco de que el proceso de recuperación nacional que inició Cataluña desde el restablecimiento de la democracia en el Estado español es el más largo y el más sólido de nuestra historia. Actualmente Cataluña dispone de una autonomía política comparable a la de cualquier entidad territorial de un Estado compuesto: cuenta con instituciones políticas propias, un ordenamiento jurídico propio, un sistema de partidos políticos propio, una voluminosa Administración con una función pública propia y la gestión de un importante presupuesto. Todo ello ha supuesto la creación de un orden jurídico-público catalán de unas dimensiones y una complejidad notables.

Científicamente, la aparición de este *Manual* es un síntoma de la madurez conseguida por la doctrina iuspublicista catalana, resultado del intenso esfuerzo y trabajo que en estos últimos quince años se ha realizado desde muchos ámbitos de la sociedad catalana, tanto académicos (especialmente las áreas de derecho constitucional y administrativo de las universidades catalanas) como institucionales (mereciendo un lugar destacado el Instituto de Estudios Autonómicos, editor de

esta obra y, entre otras muchas, de los *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*).

Así se desmiente la (no del todo) infundada impresión de que Cataluña no dispone de una doctrina propia de derecho público sino que se limita a importar la que elaboran los centros con influencia y peso reales en la materia: las poderosas «escuelas» de administrativistas de Madrid, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, y los cuerpos de letrados de la Administración del Estado. La publicación de esta obra no supone romper radicalmente con las inercias, pero sin duda establece las bases para consolidar y desarrollar un derecho público de y desde Cataluña, abierto, sin embargo, a los principios de un *ius commune* europeo cada día más importante. En este sentido, el *Manual* constituye —tal como dijo en su presentación el magistrado del Tribunal Constitucional Carles Viver i Pi-Sunyer— «la carta de presentación de la mayoría de edad de la doctrina catalana de derecho público».

El *Manual* es, valga la redundancia, un manual en el sentido más clásico: un libro que contiene lo esencial de la materia, de manera amplia y exhaustiva, pero de forma sistemática y pedagógica. Esta es la pretensión de los autores, expresada en la introducción: «abordar el

estudio y la explicación global y sistemática del ordenamiento público de Cataluña y su inserción y relación con el ordenamiento estatal». Se suele decir, con acierto, que la elaboración de un manual es la empresa más difícil dentro de la producción académica y un ejercicio del cual no siempre se sale airoso. Exige una gran madurez y experiencia, un conocimiento suficientemente amplio y profundo de los temas, pero también la capacidad de exponerlos de forma clara y asequible sin dejar de ser sistemático, coherente y riguroso. Los autores del *Manual*, como es sabido, constituyen el equipo de profesores de la Universidad de Barcelona (a quienes se ha añadido en esta ocasión Xavier Padrós, de la Universidad Autónoma) que, de manera interdisciplinaria, trabajan desde hace años en el campo del derecho autonómico, al cual han hecho aportaciones tan trascendentales como la obra *El sistema jurídico de las comunidades autónomas* (Tecnos, Madrid, 1985), el *Informe sobre las autonomías* (Civitas, Madrid, 1988) o las ediciones anuales del *Informe Pi i Sunyer sobre las comunidades autónomas* desde 1989, a las que cabría añadir las obras y las actividades de cada uno de sus miembros. El trabajo acumulado, la experiencia pedagógica y la madurez del equipo son los factores que seguramente han contribuido decisivamente a superar de forma brillante el desafío que, como decíamos, supone la elaboración de un manual y a hacer de este libro una de las mejores obras de derecho público que se han publicado en los últimos años. Según mi opinión, eso es así porque los autores han resuelto con éxito tres grandes cuestiones. En primer lugar, la acotación y la ordenación de la materia. Desde la pretensión de globalidad e interdisciplinariedad, la obra trata todos los temas que configuran el derecho público de Cataluña y los ordena por bloques de forma

racional, coherente y equilibrada: la introducción histórica a la autonomía de Cataluña, el marco constitucional, los elementos distintivos de nuestra autonomía, el ordenamiento autonómico, las competencias de la Generalidad, la organización política, administrativa y territorial, las relaciones Estado-Generalidad, y la hacienda autonómica.

En segundo lugar, la estructura formal. Los bloques mencionados se han distribuido equilibradamente en quince capítulos, cada uno de ellos con una estructura práctica y operativa para el lector: un sumario; un texto limpio, bien dividido en epígrafes y sin notas; una bibliografía básica, muy bien seleccionada y clasificada; un apartado de legislación autonómica y estatal; una selección también clasificada de jurisprudencia constitucional y un apartado de dictámenes del Consejo Consultivo.

En tercer lugar, el tono de la exposición que, como se ha dicho, quizá sea la clave de un manual. Los autores han conseguido construir un texto claro (prácticamente sin ninguna cita de autor y midiendo la cita jurisprudencial), sintético (exponiendo brevemente posiciones doctrinales), riguroso (sin esquivar la complejidad intrínseca de muchas cuestiones), asequible (huyendo del lenguaje retórico de la doctrina sin caer en la imprecisión) y pedagógico (con ilustrativas introducciones a los temas). El resultado de todo ello es la comodidad, la facilidad y la agilidad de la lectura o, mejor, de las lecturas que permite el texto.

Pero el *Manual*, además de resolver con éxito estas cuestiones, tiene otras virtudes que merece la pena destacar. La principal, quizás, sea el volumen y la diversidad de información que contiene: podemos encontrar, por ejemplo, el número de funcionarios del Departamento de Cultura, los presupuestos del Instituto Catalán de la Salud para 1993, el nú-

mero de dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo o cuántos votos vale un escaño en la circunscripción electoral de Gerona, información que se ha puesto al día y que convierte al libro en un instrumento altamente útil y práctico. La otra virtud que debe destacarse es que la obra no deja de plantear algunos de los problemas (jurídicos o políticos) que todavía hoy quedan por resolver en la autonomía de Cataluña, llegando a ser crítico con determinadas regulaciones e instituciones, proponiendo incluso alguna solución de *lege ferenda*. Estas virtudes hacen que la obra se convierta en un punto de referencia obligado para conocer cuál es, hoy, después de quince años de la aprobación del Estatuto, el alcance y los límites de la autonomía de Cataluña, las disfunciones y las carencias de su inserción en el Estado autonómico y las posibles perspectivas de futuro en el proceso de recuperación nacional.

No entraremos en el contenido concreto del *Manual* porque su carácter de obra

general no permite abordar todos los temas que trata. Constatemos solamente la importancia de disponer por primera vez en un estudio completo y exhaustivo del sistema de fuentes en Cataluña (cap. IV y V) y destaquemos los espléndidos capítulos dedicados a la Administración de la Generalidad, así como el estudio detallado de la organización territorial. Por lo que se refiere al estudio de las instituciones, quizás hubiera sido útil una reflexión introductoria sobre la forma de gobierno de Cataluña, tema que se trata sólo de pasada al hablar de la figura del presidente de la Generalidad.

En definitiva, el *Manual de dret públic de Catalunya* no sólo es una meta jurídico-política, como decíamos al principio, sino que también es una excelente obra con la cual seguro que muchas personas podrán aprender mucho y, por tanto, debemos felicitar a sus autores y editores, y debemos felicitarlos como comunidad científica.

Enric Fossas Espadaler

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

La detenida lectura de esta obra deja entrever el empeño de su autor en construir toda una argumentación, por lo demás prolija en datos empíricos, tendente a demostrar que el libre desarrollo de la persona humana pasa por una armonización equilibrada entre los valores positivos del sector público, que sin duda los tiene, y la siempre necesaria iniciativa privada.

A lo largo de doce escuetos —pero al mismo tiempo densos— capítulos, Rodríguez-Arana pretende desentrañar las claves desencadenantes de que las privatizaciones de empresas y servicios públicos sean en la actualidad la panacea de la cada vez más deteriorada calidad de dichos servicios.

Después de una pequeña introducción donde se llama la atención sobre la denominada «oleada del futuro» o «revolución silenciosa», esto es, sobre el fenómeno privatizador como resultado del fracaso del colectivismo, el capítulo II analiza las consecuencias que puede arrastrar la crisis de este modelo económico. Reconoce el autor que si bien el sector público debe modificar cualitativamente sus fórmulas de gestión, no obstante, a su juicio, en absoluto ello debe suponer una exaltación de los valores individuales que conduzca a la postración del Estado y de la gestión de los intereses colectivos. Rodríguez-Arana apuesta sin paliativos por una transformación a nivel personal

de los servidores públicos como detonante positivo en pro de una mejora de la gestión del sector público. En otras palabras, el factor humano integrante de la Administración debe ser el protagonista directo del buen servicio al ciudadano y el derecho público en su conjunto debe ordenarse al libre desarrollo de la personalidad.

Sobre la cuestión anterior vuelve a incidir el capítulo V concluyendo con la interesante aportación de que la idea de servicio, en cuanto justificación constitucional de la Administración, es un elemento decisivo a tener en cuenta por los profesores de los centros oficiales de formación para empleados públicos.

Por su parte, el capítulo III se centra en el debate de si la mejora de la gestión de los servicios y empresas públicos pasa necesariamente por una privatización de los mismos. Sobre este particular, el autor se inclina por la iniciativa privada y porque sean los poderes públicos los que apoyen y promuevan empresas privadas cuyos objetivos sociales beneficien a interesados, empresarios y trabajadores. Así, cita como ejemplo un informe de la *British Audit Commission*, organismo que estudia la eficacia de las administraciones locales inglesas, y que sienta la siguiente conclusión: en materia de servicio de recogida de basuras «incluso los más bajos niveles de eficacia alcanzados por las empresas privadas de este sector eran notablemente superiores a los logrados por los servicios públicos municipales no privatizados».

En el breve capítulo IV, Rodríguez-Arana muestra con claridad las tres posibles acepciones que ofrece el término «privatización»: transferencia de activos públicos al sector privado, encomienda de gestión de los servicios públicos a la iniciativa privada y supresión de los monopolios públicos. Ni que decir tiene que en función de la ideología reinante en

cada partido político se utiliza una u otra acepción, siendo los partidos gobernantes de izquierdas los que, obviamente, pretenden evitar a toda costa la utilización del primer significado cuando ponen en práctica políticas privatizadoras, teorizando en cambio sobre la identificación entre privatización y venta de activos públicos.

Por lo demás, para obtener una óptima visión de la obra el lector debe relacionar de inmediato el capítulo IV con el X donde se alude a las clases de privatización, adicionando el autor a los tres conceptos que ofrece en el capítulo IV una nueva modalidad privatizadora: la incorporación a la gestión pública de las herramientas de trabajo propias del sector privado. La idea no deja de ser sorprendente si observamos la praxis gestora de las administraciones públicas más modernas, las cuales optan por generar ahorros y rentabilizar sus inversiones.

Ahora bien, el centro medular del trabajo que estamos comentando lo constituye, sin lugar a dudas, el capítulo referente a la Administración pública y los intereses generales. Partiendo de principios ya clásicos en el campo del derecho público, como el que identifica el derecho administrativo con el derecho de la Administración, se apuesta, sin embargo, por un relanzamiento del concepto de interés público en detrimento del carácter personificado de la Administración. Es decir, se intenta demostrar cómo la consecución de los intereses colectivos se puede alcanzar por entes que no formen parte de una Administración pública personificada. Y después de apoyarse en numerosa doctrina del Tribunal Constitucional, Rodríguez-Arana insiste de nuevo en su idea de que el interés general del Estado social de derecho pasa por una potenciación o robustecimiento de los derechos fundamentales, entendidos como «libertad en igualdad en la socie-

dad». Las conclusiones a las que podemos llegar leído este capítulo son realmente valiosas: *a)* El interés general no es un patrimonio exclusivo de la Administración pública y *b)* Negada la identidad entre Estado y sociedad cobra relevancia el contenido liberalizador de una sociedad que se organice hacia la búsqueda del libre desarrollo de la personalidad individual.

Con el fin de ofrecer una visión actual del fenómeno privatizador, los capítulos VII, VIII y IX aluden, respectivamente, a la privatización en España, en los países del Este europeo y en otros países, viniendo a ser el capítulo XI una continuación de los anteriores a modo de epílogo referente, en exclusiva, al año 1992.

Por lo que a España respecta el autor no se olvida de mencionar el plan de modernización de la Administración pública en el que se prevén importantes incorporaciones de las técnicas gerenciales del sector privado al sector público. Otro ejemplo significativo lo constituye la división de las empresas del INI en rentables —agrupadas en INISA y susceptibles de un mayor grado de privatización—, y las no rentables que se encuentran sometidas a fuertes ayudas públicas bajo la fórmula de contratos-programa. También resulta polémica la privatización de la salud pública; en este punto el libro diferencia con nitidez la privatización de la financiación de la privatización de la gestión (cuestión en la cual deviene ilustrativo el Informe de la Comisión para el Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud o Informe Abril-Martorell), señalándose además como tercera vía entre la sanidad pública y la privada el sistema de mutualidades de previsión social.

De otro lado, Rodríguez-Arana analiza las consecuencias que la recepción de los consejos económicos occidentales provoca en los países del Este a raíz de la

caída del muro de Berlín y del ocaso del comunismo en la Europa oriental. Así, explica con cifras ilustrativas el desmoronamiento del enorme peso que el sector público representaba, en relación con su PNB, en países como Alemania oriental, la ex URSS, la ex Checoslovaquia, Polonia o Hungría. Un dato significativo a tener en cuenta es que en la mayoría de estos Estados el proceso privatizador nace casi siempre de una ley nacional; dicha ley suele contemplar la posibilidad de ceder una parte de las acciones pertenecientes al sector público a los propios trabajadores de esas empresas. Ahora bien, uno de los peligros más patentes que puede amenazar a estos países es que sean precisamente los antiguos altos funcionarios quienes, por reunir el capital necesario, resulten ser en gran medida los beneficiados de la privatización creando de este modo una nueva oligarquía que, en poco tiempo, domine el resto de las capas sociales.

En cualquier caso, los elevados niveles de preparación técnica y cultural de la población, como ocurre en Checoslovaquia, influyen de forma decisiva en la creación de unas condiciones económicas favorables para un proceso de privatización a gran escala. Y esta es una nota que el autor demuestra con habilidad a medida que comenta la reciente situación de cada país de la Europa oriental.

Otros países cuyo estado actual de privatizaciones es analizado por el autor son, entre otros, el Reino Unido, Canadá, Estados Unidos o Japón.

Finalmente el capítulo XII sirve para confirmar dos ideas ya esbozadas en los epígrafes precedentes: 1.^ª) Que las orientaciones privatizadoras no son otra cosa que la constatación de la ineficacia del sector público y 2.^ª) Que la promoción y desarrollo de los derechos fundamentales constituye un objetivo primordial en la acción de los poderes públicos.

En resumen, nos encontramos ante una obra amena con reiteradas referencias aclaratorias y bibliográficas. Además, la actualidad del tema tratado —sobradamente conocido por su autor como lo demuestran otros trabajos anteriores—, le confiere un indudable interés divulgativo; y todo ello sin perder de vista una

idea permanente que late en este libro de Rodríguez-Arana, a saber, que la empresa privada debe coexistir con el sector público en el marco de un Estado susceptible de desarrollar sus funciones sociales más esenciales.

Roberto Ignacio Fernández López

Aguado i Cudolà, Vicenç, *La presunción de certeza en el derecho administrativo sancionador*, Civitas y Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 222 pág.

La promulgación de la reciente y polémica Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, entre muy diversas novedades, ha introducido dos relevantes preceptos indiscutiblemente relacionados con la temática de la prueba dentro del derecho administrativo: el art. 46.⁴ —relativo al concepto de «documento público administrativo»— y el art. 137.³ —relativo a los requisitos que el mencionado documento debe cumplir para ostentar valor probatorio en el ámbito sancionador de la Administración.

El contenido de los dos preceptos citados es analizado por Vicenç Aguado, en la obra que suscita este escrito, en torno a las llamadas *presunciones de certeza*. La ausencia, en nuestro derecho positivo, de una regulación general sobre dichas presunciones queda salvada —según pone de manifiesto el mismo autor— por la Ley 30/1992, al establecer unos criterios ho-

mogéneos que serán de aplicación como procedimiento común. En realidad, sin embargo, queda una ulterior cuestión que V. Aguado se plantea a lo largo de su minuciosa investigación: evitar que todo documento administrativo que conste en un expediente se convierta en actividad probatoria. Se aboga, por este motivo, por la necesidad de extremar el rigor en el cumplimiento de los distintos elementos establecidos por la legislación, y que conforman la noción de documento público administrativo, a la luz de los principios constitucionales.

La prueba en el procedimiento administrativo, y más concretamente dentro del procedimiento administrativo sancionador, ha sido y es una cuestión adjetivada por una ya vieja polémica cuyo denominador común se halla en la denominada *presunción de certeza* de ciertos hechos constatados por funcionarios públicos y formalizados en documento público. Un dato jurídicamente confuso es-

1. El apartado cuarto del art. 46, sobre *Validez y eficacia de documentos y copias*, introduce la siguiente redacción: «4. Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas».

2. El apartado tercero del art. 137, sobre *Presunción de inocencia*, literalmente establece lo siguiente: «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».

triba en la posible vulneración de derechos fundamentales muy concretos por parte de la Administración pública al utilizar este instrumento jurídico; entre otros, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el art. 24.2 CE. Por contra, este mismo instrumento —como bien nos recordará el autor— posibilita que la Administración cumpla con el imperativo mandato constitucional de servir con objetividad los intereses generales y con verdadera eficacia administrativa ante, muchas veces, una eventual inmunidad de ciertos ilícitos administrativos difíciles de probar.

El autor, a lo largo de la obra, busca la compatibilidad entre estas dos realidades, en un principio incongruentes, y aboga, a partir de un memorable análisis de las presunciones de certeza y dentro del particular dibujo jurídico que ofrece un Estado de Derecho, por conjugar factiblemente ambas vertientes. La solución a las por todos conocidas «disfuncionalidades» en el uso, por parte de la Administración, de esta técnica legal como medio de prueba, la describe con estas mismas palabras: «La Administración ha de ser consciente de que nuestro ordenamiento jurídico le ha dotado de unas técnicas, las cuales pueden ser de gran utilidad y servicio, pero al mismo tiempo si no las usa con medida y equilibrio puede llegar a incidir seriamente dentro de la esfera propia de los administrados».

La obra parte, de manera introductoria, de la preocupación en un primer momento del derecho administrativo por la construcción de un sistema garantista frente a la actuación de la Administración pública; preocupación aquella que queda mitigada por la promulgación de la Constitución de 1978 y la plasmación del derecho a la tutela judicial efectiva, así como de las garantías procesales contenidas en el apartado segundo del art.

24. Sin embargo —como señala V. Aguado— «una vez pasada esta fase eminentemente garantista, como consecuencia lógica de la reacción a la situación jurídica existente en el régimen anterior, se puede observar una tendencia jurisprudencial del Tribunal Constitucional de carácter más restrictivo», dado que excluye la vigencia de algunas de aquellas garantías constitucionales en el procedimiento administrativo sancionador. Es precisamente el análisis crítico de este cambio de tendencia lo que conforma la mayor parte de la investigación que aquí se sintetiza.

Otorgar valor cualificado a determinados documentos formalizados por funcionarios públicos que plasmen determinadas actividades inspectoras o de fiscalización, dentro del procedimiento administrativo y, posteriormente, si procede, ante los tribunales de justicia, es lo que se denomina *presunción de certeza* de los documentos administrativos. Pero es también una posible vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia que puede implicar una clara situación de indefensión para el administrado frente a la actuación administrativa. A la búsqueda de una eficacia administrativa conforme a la totalidad de nuestro ordenamiento jurídico, el autor plasma en su estudio aquellos aspectos más problemáticos del procedimiento sancionador, dado que es en este procedimiento administrativo especial donde la presunción de certeza constituye un fenómeno generalizado.

Los orígenes y las primeras justificaciones de la presunción de certeza inician el capítulo segundo de la obra, en el cual se alude a los llamados *procès-verbaux* del derecho administrativo francés; ordenamiento jurídico éste que servirá de modelo al legislador español en esta puntual cuestión. No obstante, en la regulación dada por nuestro derecho positivo exis-

ría, al menos hasta la publicación de la Ley 30/1992, una ausencia de normativa general sobre estas presunciones. Con esta nueva Ley, en palabras del autor, «se acaba con la situación anterior de una inexistencia de preceptos donde se regulara con carácter general la presunción de certeza en el Derecho administrativo sancionador».

Ante esta realidad, V. Aguado nos muestra, a partir de un carismático repaso de la normación sectorial, aquellas materias en las que se concreta esta institución jurídica, toda vez que analiza el rango normativo requerido para su implantación, sobre todo a partir de la constancia que numerosas disposiciones reglamentarias otorgan dicho valor reforzado a actas, diligencias y denuncias expedidas por funcionarios.³ Se defiende la exigibilidad de una ley formal previa que determine la presunción de certeza de ciertos documentos administrativos y que establezca, al menos, aquellos aspectos esenciales de particulares constataciones de funcionarios públicos para que puedan disfrutar de valor probatorio suficiente para destruir la presunción de inocencia de que gozan los administrados.

Una cuestión innegablemente importante en relación con la presunción de certeza estriba en su posible conceptualización bien como medio de prueba bien como simple denuncia. El autor dedica el tercer capítulo de la obra a esta dualidad de conceptos partiendo de la traslación de las normas en materia de prueba del proceso civil al procedimiento administrativo sancionador y al proceso contencioso.

En conexión, se analiza la STC 76/1990,⁴ en la cual se plantea la compatibilidad de las actas y diligencias de la Inspección de Tributos con el derecho constitucional a la presunción de inocencia. La postura mantenida por el alto Tribunal ante esta dualidad de conceptualizaciones es que nos hallamos ante un medio de prueba. Sin embargo —como acertadamente indica el autor—, aunque el Tribunal Constitucional atribuye la categoría de medio de prueba a dichas actas y diligencias y, por tanto, constituyen éstas uno de los elementos que deben valorarse o ponderarse para imponer una sanción; obviamente, no se defiende una injustificable inversión de la carga de la prueba.

La doble posición de la Administración pública dentro del procedimiento administrativo sancionador, como juez y como parte, es objeto de estudio atendiendo a la imparcialidad en la actuación del órgano sancionador. La tensión que se percibe entre los principios constitucionales contenidos en el art. 103 —objetividad de la Administración e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones públicas— y la doble posición que reúnen las personas jurídico-administrativas en el procedimiento sancionador, es afrontada por V. Aguado, a partir de la nueva regulación, en los términos siguientes: «Y si bien esta imparcialidad nunca podrá revestirse del mismo carácter que la que ostentan los órganos jurisdiccionales, debe tener esta directriz como pauta de actuación de la Administración dentro del procedimiento administrativo».

3. Vicenç Aguado, en el momento de analizar aquellas materias en las que opera la presunción de certeza, cita el art. 76 del RD legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que concede valor probatorio a las denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico. Sin embargo, cabe señalar que el propio autor puntualiza que dicho valor probatorio se circunscribe a los hechos denunciados, que darán fe salvo que se pruebe lo contrario.

4. STC 76/1990, de 26 de abril (BOE núm. 129, de 30 de mayo de 1990), que a lo largo de toda la obra es objeto de atención debido a la trascendente doctrina jurisprudencial por ella sentada.

Los principios que inspiran el instrumento probatorio en el derecho administrativo sancionador son también objeto de análisis a partir de una visión crítica de la aplicabilidad, por vía supletoria, de la legislación procesal civil al procedimiento y proceso contencioso-administrativo, y, por otra parte, a partir de una defensa por la traslación al procedimiento sancionador de la vigencia de los principios del derecho procesal penal, es decir, principio de inmediación, principio de contradicción y defensa, y, por último, principio de libre valoración de la prueba.

El valor dentro del proceso contencioso de las actuaciones practicadas en vía administrativa es tratado por el autor desde la doctrina que se desprende de los pronunciamientos de la ya citada STC 76/1990. Se afirma que, si bien se puede reconocer una margen de operatividad a las presunciones de certeza como medio de prueba en el proceso jurisdiccional, esto no puede suponer una eficacia prevalente que excluya cualquier tipo de defensa para el administrado, en el sentido de negar la posibilidad de apertura del pleito a prueba.

La viabilidad de la consideración de las actas administrativas como documentos públicos es una cuestión que en la obra, en un primer momento, se enfoca desde los diversos elementos que conforman la noción de documento público administrativo: el elemento subjetivo —a partir de una cuidadosa delimitación del concepto de autoridad pública, concepto éste, por otra parte, falto en términos generales y dentro de nuestro ordenamiento jurídico, de un contenido legal—, el ele-

mento formal o, lo que es lo mismo, los requisitos legales pertinentes que deben reunir dichos documentos. En un segundo momento, la misma cuestión se plantea desde una perspectiva de comparación con otras figuras jurídicas en las cuales se ejerce la fe pública y, de manera concreta, la fe pública notarial.

En un más breve capítulo cuarto, V. Aguado enlaza los anteriores razonamientos con la eficacia probatoria de estos documentos públicos en el derecho administrativo sancionador. Nos describirá, por una parte, aquellas declaraciones o manifestaciones recogidas documentalmente que gozan de presunción de certeza y, por otra, nos propondrá una clarificadora tipología de dichos documentos según el criterio del órgano administrativo o judicial que ha de ponderarlos.

La adecuación constitucional de la institución jurídica de la presunción de certeza con el principio constitucional de eficacia administrativa y la eventual contradicción de esta presunción con los derechos y garantías de los ciudadanos, contenidos en la norma fundamental, conforman el contenido del capítulo quinto de la obra. Se desarrolla la aplicabilidad de los derechos fundamentales a la presunción de inocencia⁵ y a la tutela judicial efectiva en el ordenamiento administrativo sancionador, así como la polémica doctrinal sobre la presunción de certeza y una puntual inversión de la carga de la prueba. V. Aguado vuelve a centrar ambas cuestiones en la línea iniciada por la STC 76/1990, respecto al valor probatorio reforzado de las actas y diligencias de la Inspección de Tributos. Acertadamen-

5. Es preciso recordar que la Ley 30/1992, en el título XX, sobre la potestad sancionadora de las administraciones públicas, prevé expresamente esta presunción de inocencia en el art. 137 como uno de los principios que han de regir el ejercicio de esta concreta y relevante potestad administrativa. Al mismo tiempo, es también este mismo precepto el que define, en su apartado tercero, aquellos hechos que pueden ostentar valor probatorio en el procedimiento administrativo sancionador.

te, su investigación le lleva a concluir que «estamos ante una categoría jurídica que no entra apriorísticamente en contradicción con el derecho fundamental a la presunción de inocencia, puesto que puede llegar a ser una actividad probatoria de cargo libremente ponderable por el órgano correspondiente. Se excluye, de esta manera, una posible inversión de la carga de la prueba ya que siempre corresponde a la Administración demostrar que se ha producido el comportamiento descrito en el supuesto de hecho como ilícito administrativo».

Antes de enunciar las conclusiones que ha podido extraer de su investigación, el autor dedica el capítulo sexto a una breve reflexión sobre la consolidación y el uso de un medio de prueba en el derecho administrativo sancionador. Se defiende, en el marco de un Estado de derecho, la posibilidad de conjugar factiblemente, sin trasgredir las garantías constitucionales de los administrados y acordando la actuación de las administraciones públicas al principio de eficacia administrativa, estas garantías y un instrumento realmente útil, como es la presunción de certeza de ciertos documentos administrativos. O, lo que es lo mismo, la defensa por conseguir una actuación administrativa sancionadora operativa, enmarcada dentro de la dinámica de un Estado social y democrático de derecho.

V. Aguado resume en el último capítulo aquellas conclusiones más relevantes que han surgido de su trabajo de investigación, poniendo de manifiesto, entre otros aspectos, la inadecuación conceptual del término «presunción», en un sentido técnico-jurídico, para designar el valor probatorio de los documentos administrativos, el cual ha llevado a confusión en el debate sobre su verdadera naturaleza y su rechazo al aducir motivos de inconstitucionalidad. Al mismo tiempo, afirma que la aceptación de su adecuación constitucional no significa, obviamente, que toda actuación administrativa con base documental pueda revestirse del mismo valor probatorio. Y, precisamente, serán los principios de imparcialidad, contradicción y libre valoración de la prueba los que llevarán a cabo la tarea depuradora para determinar qué documentos gozan de naturaleza probatoria.

Después de escribir estas líneas sólo nos queda recomendar la lectura de la obra, no porque la temática tenga un indudable interés para cualquier profesional y estudioso del derecho administrativo —dato, este, incuestionable—, sino porque una visión tan remarcablemente esclarecedora de las denominadas *presunciones de certeza* como la que nos ofrece V. Aguado no es fácil de alcanzar.

Dolors Canals i Ametller

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

La escasa atención que la Constitución española de 1978 dedicó al tema de las competencias de ejecución llevó a algún autor a calificar el tratamiento constitu-

cional de las mismas como «uno de los puntos negros más señalados del título VIII».¹

Esta desatención constitucional es sor-

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

prendente si se toma conciencia — como empieza a ocurrir — del relieve político y administrativo inherente a este tipo de competencias, pero el caso es que la doctrina mostró un grado de desinterés casi tan elevado como el demostrado por los constituyentes de 1978.²

En efecto, la atención y la polémica doctrinal se centraron, preferentemente, en el reparto de la potestad de legislar entre el Estado y las comunidades autónomas, es decir, en las denominadas competencias legislativas, mientras que los estudios sobre la fase de ejecución o aplicación de la legislación dictada al amparo de estas competencias escaseaban.

Pero desde hace algunos años las competencias ejecutivas han ganado un protagonismo progresivo en el debate sobre la evolución del modelo autonómico. Y este protagonismo no lo han obtenido por casualidad: el reparto de las competencias que otorgan la facultad de legislar al Estado o a las comunidades autónomas ya ha sido objeto de numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional; jurisprudencia que, con las críticas que sean necesarias, ha dejado bastante establecidos los criterios esenciales que imperan en este subsistema competencial. Puesto que algunos de estos criterios han

conllevado una interpretación bastante restrictiva de las facultades legislativas de las comunidades autónomas, no es de extrañar que las aspiraciones autonómicas de aumento del autogobierno se hayan orientado hacia otras vías menos exploradas. Es en este contexto donde se inscriben determinadas propuestas políticas, de contenido ciertamente incierto, pero de tanta actualidad como la llamada «Administración única» o el anunciado «giro autonómico».

En el campo de la legislación positiva también parece que se camina en ese sentido: como se sabe, la homogeneización de los techos competenciales de las comunidades autónomas operada con la aprobación de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas de «via lenta» pivota, en gran parte, en el nivel ejecutivo. En fin, como consecuencia o con independencia de todos estos fenómenos, la falta de interés doctrinal por las competencias de ejecución empieza a experimentar importantes correcciones.³

Un buen ejemplo de este cambio de sensibilidades lo constituye el estudio del profesor Rafael Jiménez Asensio,⁴ *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, el cual tiene el doble mérito

2. Una excepción relevante la representó el estudio monográfico de García de Enterría, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, recogido posteriormente dentro de la obra de este autor *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 165 y ss. También deben destacarse los estudios que dedicaron varios autores a esta materia dentro de obras generales. Ver, por ejemplo, Muñoz Machado, S., «Las competencias ejecutivas», dentro de la obra de este autor citada en la nota anterior, pág. 440 y ss.; Tornos Mas, J., «Las competencias ejecutivas», dentro de Aja, E., y otros, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 155 y ss.; y Bayona i Rocamora, A., «Comentario núm. 64: Competencias de ejecución», dentro de *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, vol. II.

3. En Barcelona y Sevilla se celebraron, en el año 1988 y en el año 1992, respectivamente, dos seminarios sobre las competencias autonómicas de ejecución, cuyas ponencias se han publicado posteriormente (*Las competencias de ejecución de la Generalidad de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1989; y «Administración de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 12, octubre-noviembre-diciembre de 1992). Entre otros, autores como I. de Otto y M. Bassols Coma dedican estudios a esta misma materia (Ver la obra *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, vol. IV).

4. Profesor titular de derecho constitucional de la Universidad del País Vasco.

to de aparecer en un momento de máxima actualidad política del tema que en él se analiza y de constituir una significativa aportación doctrinal en una materia bastante faltada de reflexiones teóricas generales.

Como indica el autor, el objeto de esta obra no es estudiar el problema de la ejecución autonómica en un sentido amplio, sino examinar una de sus principales manifestaciones: la del reparto de las funciones de legislar y ejecutar entre dos instancias territoriales distintas o, dicho en otras palabras, la constituida por aquellos títulos competenciales que reservan al Estado la función de dictar la legislación y que otorgan o permiten otorgar la función de ejecutar esta legislación a las comunidades autónomas.⁵ *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado* se estructura en dos grandes apartados: el análisis de diversas regulaciones legales de que han sido objeto las competencias de ejecución y el estudio de la extensión real de las competencias de ejecución, estudio que se realiza desde dos puntos de vista inversos y complementarios: el del alcance formal y material de estas competencias y el de los límites que el ordenamiento y la jurisprudencia constitucional han impuesto a su ejercicio por parte de las comunidades autónomas.

I. El análisis de los distintos tratamientos de las competencias de ejecución en el Estado español empieza con el estudio de la regulación que se hizo de las mismas durante el período republicano (Constitución de 1931 y estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco), sigue con una descripción del «sistema» adoptado por la Constitución de 1978 y se completa con el análisis de la recepción de este sistema en los distintos estatutos de autonomía y en las leyes orgánicas de transferencia de competencias dictadas al amparo del art. 150.2 CE.⁶

El carácter descriptivo de este apartado no impide que el autor formule observaciones de gran interés para la comprensión del sistema vigente, entre las cuales destacan las conclusiones a que llega después de comparar la regulación de las competencias ejecutivas de la Constitución de 1931 con las de la Constitución actual. Ambos textos coinciden considerablemente en el ámbito material sobre el que se proyectan las competencias autonómicas de ejecución. En muchas ocasiones, la Constitución de 1978 no hace otra cosa que reproducir miméticamente las previsiones de la etapa republicana, constatación que debe tenerse en cuenta en el momento de interpretar y comprender las

5. De la tipología de competencias de ejecución que ofrece el bloque de constitucionalidad, el autor sistematiza cinco supuestos: a) Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación propia; b) Las derivadas de los títulos competenciales del tipo bases-desarrollo; c) Las competencias de ejecución de la legislación del Estado como competencia atribuida estatutariamente a una comunidad autónoma; d) Las transferidas o delegadas con este carácter por vía extraestatutaria; y e) Las competencias de ejecución del derecho derivado europeo por las comunidades autónomas, supuesto que, como indica, es reconducible en rigor a alguno de los anteriores. Jiménez Asensio se centrará, como decíamos, en el tercero y más relevante de estos supuestos. Así, esta monografía no pretende estudiar exhaustivamente el «derecho a ejecutar en el Estado autonómico» aunque, sin embargo, nos parece bastante complementaria de alguna otra obra donde se ha analizado recientemente la otra gran tipología competencial, la de las competencias legislativas: *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, del profesor Antoni Bayona i Rocamora. Ver una noticia de este último estudio en el número 16 de *Autonomías*.

6. Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias; Ley orgánica 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal; Ley orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado a las comunidades autónomas en relación al transporte por carretera; y Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, por la cual se transfieren competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución.

cláusulas competenciales vigentes. Por otra parte, ambas constituciones reciben claras influencias del «federalismo de ejecución» típico del constitucionalismo centroeuropeo, del que acaban importando determinadas técnicas. Como se sabe, uno de los presupuestos básicos de este sistema consiste en el hecho de que, con más o menos limitaciones, las competencias de ejecución se atribuyen con carácter general a las entidades subestatales. Aunque esta cuestión no es pacífica, Jiménez Asensio afirma que era ésta, precisamente, la finalidad del art. 20 de la Constitución de 1931. La Constitución de 1978, en cambio, a pesar de que se inspira en el denominado «federalismo de ejecución», no recoge aquel presupuesto básico al no prever una cláusula general de atribución de las competencias de ejecución en favor de las comunidades autónomas. Opta, contrariamente, por un sistema de atribución específica de competencias de ejecución: según la materia de que se trate, estas competencias de ejecución corresponderán a una u otra instancia territorial.⁷

Esta opción conduce directamente a una duplicidad de instancias político-administrativas simultáneamente detentoras de competencias de ejecución como competencias propias. Y, como se ha podido comprobar, esta duplicidad de ins-

tancias conlleva, al menos, dos consecuencias perniciosas: una mayor complejidad —y conflictividad— del modelo de reparto de competencias y la existencia de dos estructuras burocráticas paralelas sobre un mismo territorio. El problema de la planta de las administraciones públicas vuelve a aparecer, pues, en el trasfondo de cualquier polémica sobre el reparto de las competencias de ejecución. Es cierto que la inadecuada resolución de este problema deriva en gran parte de una decisión constitucional, pero, al parecer de Jiménez Asensio, es la misma Constitución la que obliga (art. 31.2 y 103.1) y la que posibilita (art. 150.2) la corrección de las disfuncionalidades generadas por el mismo sistema. En este punto el autor se siente obligado a interrogarse sobre la constitucionalidad de la propuesta conocida con el nombre de «Administración única», «tema ciertamente de moda en estos momentos pero sobre el cual ya se han apuntado sugerentes propuestas doctrinales hace algunos años».⁸ El breve examen de esta cuestión lleva a Jiménez Asensio a sostener que la Constitución —art. 97, 103.1, 149.1 y 154— garantiza la pervivencia de la Administración estatal e incluso la existencia de órganos periféricos de esta Administración en el territorio de las comunidades autónomas, lo cual, sin

7. El autor se aparta en este punto de la tesis formulada por Muñoz Machado, según la cual el sistema español contiene, de modo implícito, una cláusula general en favor de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas al lado de reservas constitucionales puntuales de competencias de este tipo a favor del Estado. Según la opinión de Jiménez Asensio, el sistema español se acerca, con importantes diferencias, a las previsiones del peculiar sistema de distribución de competencias entre la Federación y los cantones suizos.

8. Con esta interesante observación, el autor se refiere a un estudio del profesor Argullol Murgadas publicado en el año 1989, donde se afirmaba textualmente que: «se podría consolidar un modelo en que las Comunidades Autónomas [...] gozaran, [...] de hecho, de la condición de Administración con competencias de ejecución general de la legislación estatal». Y ello porque «la Constitución de 1978 contempla con notable amplitud procedimientos adecuados para completar los ámbitos de competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas, de modo que no es en el ordenamiento jurídico donde se pueden hallar impedimentos para convertir la Generalidad [...] en la Administración general en el territorio de Cataluña». «Acoraciones generales sobre las funciones ejecutivas de la Generalidad», dentro de *Las competencias de ejecución de la Generalidad de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1989.

embargo, no representa que ni la primera ni los otros deban tener una dimensión predeterminada ni que tengan unas funciones preestablecidas. El texto de la norma fundamental podría forzarse un poco más, pero, sin el concurso de una verdadera mutación o reforma constitucional, la conclusión a que llega Jiménez Asensio es difícilmente discutible. El carácter abierto de la Constitución y las características de la propuesta de la Administración única seguramente no permitían llegar a conclusiones más sugerentes.

El análisis del tratamiento legal de las competencias de ejecución se cierra con el estudio de la regulación establecida por los estatutos de autonomía. El autor, que considera bastante deficiente esta regulación, señala que los estatutos no son uniformes ni en la dicción ni en el alcance material y funcional con que asumieron las competencias de ejecución. En cambio, sí que coinciden en llevar a cabo esta asunción competencial de manera dispersa y bajo categorizaciones formales diversas. Todo ello comporta que Jiménez Asensio tenga que reconstruir un régimen común a partir de la sistematización de los diversos y dispersos supuestos, sistematización interesante porque ilustra y hace más accesible la compleja regulación estatutaria a quien quiera aproximarse a la misma.

II. El estudio del alcance formal y material de las competencias de ejecución constituye, a nuestro juicio, la parte más interesante de la obra. Se trata de determinar cuáles son las facultades inherentes a las competencias de ejecución y por medio de qué instrumentos jurídicos pueden manifestarse. De hecho, la cuestión central radica en determinar si la noción de ejecución comprende o no la potestad reglamentaria. Lógicamente, el alcance de las facultades autonómicas depende directamente de la respuesta que se

dé a estos interrogantes. Como punto de partida, el autor recuerda que, tanto en el federalismo alemán como en el período republicano, la potestad reglamentaria era inherente, en principio, al concepto de ejecución. La Constitución de 1978 no se decantó ni por esta solución ni por la contraria, es decir, no definió ni el contenido de la noción de «legislación» ni el contenido del concepto de «ejecución». Los estatutos de autonomía volvían a encontrarse con la responsabilidad de precisar el alcance de estas nociones, pero la regulación que ofrecen es un nuevo ejemplo de falta de rigor y heterogeneidad. Jiménez Asensio sistematiza los distintos conceptos estatutarios de ejecución y de ellos extrae un *mínimo funcional común* que, sin excluir *a priori* el ejercicio de potestades normativas, comprendería una genérica potestad de administración, la potestad de autoorganización de los servicios, las facultades de inspección y alguna otra de carácter instrumental. Como puede deducirse, la interpretación de este sistema desdibujado debería corresponder al Tribunal Constitucional, el cual lo iría fijando en ocasión de delimitar el contenido del «negativo» del concepto de ejecución, es decir, al examinar el alcance formal y material de las competencias de «legislación» del Estado.

Jiménez Asensio analiza con detalle esta jurisprudencia y subraya críticamente su carácter reduccionista de la competencia autonómica: el Tribunal identificó la atribución de competencias exclusivas sobre la legislación con la finalidad constitucional de mantener una «uniformidad en la ordenación jurídica de la materia». ¿Por qué ésta y no otra finalidad? En cambio, no se cuestionó la finalidad constitucional de atribuir competencias ejecutivas a las comunidades autónomas. Según el criterio del Tribunal Constitucional, la noción de «legislación» es una noción

material y, por tanto, puede expresarse a través de cualquier instrumento normativo. La noción material de «legislación» se llega a flexibilizar tanto que incluso permite alcanzar las circulares. Se consagra la dinámica de identificar mecánicamente «legislación» con «normación» (leyes y reglamentos) y «ejecución» con «aplicación», identificación que se basa en el carácter innovador o no innovador de un acto para calificarlo de acto legislativo o de acto ejecutivo. Se menosprecia la diversidad estatutaria y se considera, con carácter general, que todas las competencias ejecutivas autonómicas deben ejercerse con sujeción a la legislación del Estado, sin tener en cuenta que muchos estatutos no recogieron este condicionante. Finalmente, se observa una tendencia a reducir las competencias de ejecución de las comunidades autónomas a la simple aplicación de la normación estatal o, como máximo, a la estructuración interna de su organización administrativa, pero se admite, en cambio, aunque con carácter excepcional, la posibilidad de dictar leyes formales para la estructuración de aquellos servicios.

El autor, que critica duramente esta desafortunada jurisprudencia, es del parecer de que existen elementos suficientes para considerar que empieza a corregirse, muy especialmente a partir de la STC 86/1991, en la cual parece abandonarse aquel criterio de inadmisión de reglamentos no organizativos dentro de las competencias de ejecución.

A partir de aquí, Jiménez Asensio construye y justifica su tesis personal, según la cual debería restringirse el ámbito de la «legislación» a las leyes formales y a los reglamentos que desarrollan estas

leyes con carácter principal y, paralelamente, considerar incluidos dentro de las competencias de ejecución los denominados «reglamentos de necesidad», así como —y eso es más importante— unos «reglamentos complementarios» que permitieran adaptar la legislación estatal en una materia a las peculiaridades territoriales y organizativas de las comunidades autónomas. Su tesis es atrevida si tenemos en cuenta que hasta ahora ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni la doctrina admiten que las competencias de ejecución comprendan facultades reglamentarias de este alcance. En el ámbito positivo, son los mismos estatutos de autonomía los que, con las restricciones que recogieron, dificultan extraordinariamente cualquier intento de ampliación.⁹ Sin embargo, consideramos que todavía podría irse más allá. Si la Constitución no define el ámbito material de lo que es «legislación» y los estatutos de autonomía no lo prohíben formalmente, nada tendría que impedir que las comunidades autónomas aprobaran normas que reglamentaran aspectos o ámbitos no regulados por la legislación estatal ni reglamentos que ordenaran provisionalmente la materia en el caso de una ausencia total de esta legislación. El concepto material de «bases» consagrado por el Tribunal Constitucional acabó perjudicando a las competencias autonómicas aunque, en su origen, sólo respondía a la finalidad de que las comunidades autónomas, en el caso de ausencia de legislación básica, pudieran ejercer sus competencias. En esta línea, al menos hay dos elementos interpretativos que podrían fundamentar esta postura o la de Jiménez Asensio y que éste, quizá por el

9. Un buen ejemplo de este hecho lo constituye el art. 25.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña, según el cual el ejercicio de las competencias de ejecución «deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado». El precepto es contundente pero, ciertamente, no presupone que el Estado dicte o tenga que dictar forzosamente este tipo de normas reglamentarias.

hecho de centrarse de manera exclusiva en la relación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, no explota. El primero de estos elementos lo facilita el derecho comunitario, y, concretamente, uno de sus nuevos principios: el denominado principio de subsidiariedad que aparece en el art. 3B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Es cierto que todavía no se conoce con exactitud cuál es el ámbito formal y material de este principio, ni su potencialidad, ni en qué dirección operará, si en favor de la Unión, en favor de los estados miembros o en ambas direcciones. Ahora bien, puesto que el principio afecta a todo el territorio comunitario, tenemos que pensar que cuando opere en favor de los estados las facultades que conlleve deberán redistribuirse de acuerdo con el modelo interno de distribución competencial y, por otra parte, que si actúa de alguna manera como reformulación del principio democrático de mayor proximidad al ciudadano, el carácter y el alcance ejecutivo de las comunidades autónomas ciertamente pueden resultar reforzados. La presión que pueda ejercer en ese sentido el recién creado Comité de las Regiones también puede contribuir a ello. El otro elemento interpretativo favorable al aumento del alcance formal y material de las competencias autonómicas de ejecución nos lo puede dar un análisis comparativo con las normas reguladoras de la Administración local. Como ha indicado algún autor «... en el ámbito propio de las potestades locales, la legislación de régimen local les reconoce expresamente la potestad reglamentaria general, no reducida, por tanto, a los aspectos organizativos o internos».¹⁰ Sin entrar en la discusión de si las corporaciones locales son

o no son algo más que «Administración pública», la situación no deja de ser paradójica cuando se compara con la jurisprudencia constitucional y la postura doctrinal mayoritaria sobre las facultades inherentes a las competencias autonómicas de ejecución.

En cualquier caso, consideramos positiva la propuesta de Jiménez Asensio puesto que supera los demás pronunciamientos que conocemos sobre esta materia y dado que difícilmente puede ir más allá si recordamos el límite que conlleva, como decíamos, el carácter restrictivo con que se trató la materia en sede estatutaria. Quizá queda por aclarar si las facultades de programación y planificación de una materia también se pueden considerar incluidas en los reglamentos complementarios mencionados.

Ahora bien, la restricción del ámbito de las competencias autonómicas de ejecución ha sido consecuencia, fundamentalmente, de la jurisprudencia constitucional. Jiménez Asensio lo subraya en un análisis casuístico de varios supuestos, que engloba en dos categorías: lo que denomina un proceso de «vaciamiento de las competencias de ejecución», en el cual el Tribunal Constitucional ha procedido a reducir competencias de este tipo a meros actos formales o simbólicos (el caso del nombramiento de notarios y de registradores, de la participación en la fijación de sus demarcaciones, de las ferias internacionales, y de la gestión de la Seguridad Social) y en el estudio de casos comprendidos en los denominados «mandatos dilatorios», cláusulas estatutarias que remitían la delimitación final de las competencias autonómicas a normas estatales posteriores (el caso de los aeropuertos de interés general y de la Administración de justicia). Estas normas estatales

10. Bayona i Rocamora, Antoni, «Comentario núm. 64: Competencias de ejecución», dentro de *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1990, vol. II.

han supuesto la reducción al mínimo de las posibles facultades autonómicas, operación que el Tribunal Constitucional ha acabado convalidando.

III. En el último apartado de *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Jiménez Asensio se plantea el tema de cuáles son los límites —o algunos de los límites más importantes— de estas competencias. Este análisis empieza con una interesante constatación: a diferencia de los ejemplos del federalismo centroeuropeo, e incluso del precedente republicano, la Constitución española de 1978 no contempló ninguna cláusula que otorgara al Estado un poder general de supervisión de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Los mecanismos para corregir la desviación de las comunidades autónomas al aplicar esta legislación solamente pueden hallarse en el conjunto de controles jurisdiccionales previstos constitucionalmente. Así, si la actividad de supervisión se desdobra en una primera fase de comprobación y en una segunda de corrección, el Estado, superada la primera, sólo podrá activar aquéllos controles jurisdiccionales para corregir aquellas situaciones que considere irregulares. Los intentos doctrinales y legales (LOAPA) de corregir esta opción institucional chocaron con esta evidencia. Sin embargo, esta situación varía en dos supuestos que también analiza Jiménez Asensio. El primero, lo representa la corrección parcial del sistema constitucional que sí que se consiguió al introducir en los estatutos de autonomía determinadas referencias a la figura de la alta Inspección en materias como la edu-

cación, la sanidad y la seguridad social, y la ejecución laboral. El segundo supuesto se da cuando las competencias de ejecución no lo son con carácter de competencias propias, sino con carácter de competencias transferidas al amparo del art. 150.2 CE. Este precepto establece que las leyes de transferencia o delegación han de prever «en cada caso [...] las formas de control que se reserve el Estado». Así, en estos supuestos el Estado dispondrá, además de las facultades genéricas de observación o comprobación, de los instrumentos de corrección de naturaleza coactiva que se hayan previsto.¹¹ Uno de los temas más interesantes en el análisis de los límites de las competencias ejecutivas lo constituye la cuestión de si el Estado puede reservarse facultades de coordinación al dictar la legislación que deberán ejecutar las comunidades autónomas, tema también muy discutido en la República Federal Alemana. Aquí el autor critica el elemento distorsionador que introdujo el Tribunal Constitucional al admitir como doctrina general que las funciones de coordinación siempre deben considerarse implícitas cuando el Estado dispone de competencias normativas plenas. Con esta doctrina se infravalora considerablemente el alcance de las competencias autonómicas, infravaloración que no se hubiera producido si el alto Tribunal hubiera considerado excepcional el uso de la potestad de coordinación y hubiera optado por la obligación de acudir con carácter general a las técnicas de colaboración voluntaria. En algunos casos, las competencias autonómicas de ejecución también se han desvirtuado mediante la utilización ex-

11. Ver, por ejemplo, el art. 21 de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, donde se contempla la obligación de facilitar la información que requiera la Administración del Estado, la obligación de mantener, como mínimo, el mismo nivel de eficacia de los servicios transferidos, la facultad del Gobierno de suspender la transferencia de facultades y servicios en caso de incumplimiento de los requisitos anteriores y la posibilidad de que las Cortes Generales revocquen estas transferencias a resultas de este acuerdo gubernativo de suspensión.

plícita o implícita de dos fórmulas por parte del Tribunal Constitucional: la cláusula del art. 149.1.1 CE y la invocación de intereses supracomunitarios. La moderación en el uso de estos instrumentos no impide a Jiménez Asensio advertir que puedan terminar desfigurando el modelo originario de reparto competencial.

IV. Con carácter general, debe valorarse muy positivamente la obra del profesor Jiménez Asensio, obra que se enriquece, al margen de las opiniones acertadas que se han subrayado, con una metodología impecable. Se trata de un estudio riguroso y muy documentado¹² que consigue difíciles síntesis y que no rehúye la necesidad de sistematizar regulaciones dispersas y heterogéneas cuando el discurso lo requiere.¹³ En los distintos análisis que se contienen en el mismo, el autor consigue mantenerse en una posición muy equilibrada, postura ciertamente difícil en una materia con tanta carga política como la de las competencias de ejecución. El equilibrio también se consigue con el enfoque del estudio, que supera una tarea meramente descriptiva y se adentra en numerosas valoraciones críticas y atrevidas, tanto de la regulación constitucional y estatutaria como de su interpretación por parte del Tribunal Constitucional y de la doctrina cien-

tífica. Hay aportaciones relevantes, como el reconocimiento de la facultad autonómica de dictar reglamentos complementarios a los estatales como facultad ejecutiva o, también, la adopción de una noción del «bloque de la constitucionalidad» bastante singular.¹⁴ *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado* no trata —o sólo trata tangencialmente— algunos aspectos que, en el caso de haber sido objeto de un tratamiento más profundo, lo habrían enriquecido considerablemente. Como señala el autor, la obra no es ni quiere ser exhaustiva. Con esta aproximación general a la materia lo que se pretende —y se consigue— es contribuir a la necesaria reconstrucción dogmática del sistema de reparto competencial vigente.

Finalmente, la obra tiene el mérito de llamar la atención sobre una temática —la de las competencias autonómicas de ejecución—, que, a buen seguro, no perderá la actualidad que ahora se le reconoce, sobre todo si recordamos algunos de los interrogantes que plantea la cuestión. ¿Se avanzará en el proceso de transferencia o delegación de competencias de ejecución a favor de las comunidades autónomas? Y si es así, ¿este aumento de las facultades autonómicas de ejecución comportará una reducción paralela de sus potestades legislativas a favor del Estado? ¿Cuál será la incidencia en esta materia

12. El estudio contiene un total de 458 anotaciones a pie de página, en las cuales Jiménez Asensio profundiza en el análisis del tema de las competencias de ejecución o en aspectos que pueden estar relacionados directamente con él (la noción de «bloque de la constitucionalidad», de «federalismo de ejecución», el concepto de legislación, de materia, ...).

13. La obra incluye una recapitulación donde se vuelve a tratar, en pocas páginas, los elementos y las conclusiones centrales del estudio de manera directa y sistemática. La mayor parte de las reflexiones del estudio también pueden verse en la ponencia que con el mismo título de la obra ha publicado el autor en el número monográfico de la *Revista Vasca de Administración Pública*, sobre el sistema de distribución de competencias (RVAP, núm. 36. II, mayo-agosto de 1993, pág. 141-155).

14. Consciente de que se trata de una opción polémica, Jiménez Asensio se manifiesta partidario de restringir este concepto exclusivamente a la Constitución y a los estatutos de autonomía, opción que debe considerarse correcta si se quieren impedir posibles y sucesivas ampliaciones del bloque de la constitucionalidad que podrían acabar desdibujando el modelo constitucional y estatutario de distribución de competencias.

de las dinámicas que se puedan desencadenar en el ámbito supraestatal (Unión Europea) o en el ámbito intracomunitario (Administración local)? Tanto desde el punto de vista político como desde la óptica del derecho público, el interés de las reflexiones que estos y otros interrogantes plantean es más que evidente.

Desde el primer punto de vista, quizá sea prematuro afirmar que viviremos un *giro* hacia una «Administración única» ejecutiva. En términos estrictamente ju-

rídicos, estudios como el del profesor Jiménez Asensio contribuyen muy significativamente a denunciar las disfuncionalidades del sistema vigente y a sugerir hacia donde se debe andar para corregirlas. Constituyen, a su vez, una nueva llamada a la improrrogable tarea de racionalizar la planta actual de las administraciones públicas y un nuevo esfuerzo para reducir el lujo inasumible que ésta todavía representa.

Xavier Bernadí i Gil