

NOTICIA DE LIBROS
Y REVISTAS

1. NOTICIA DE LIBROS

BERNARD SCHWARTZ,

El federalismo norteamericano actual, Cuadernos Civitas, Madrid, 1984, 119 págs.

MASSIMO SEVERO GIANNINI,

Las Regiones en Italia, Cuadernos Civitas, Madrid 1984, 94 págs.

En realidad es difícil que en las lecturas que puedan hacerse de los libros de Schwartz y Giannini deje de estar presente una perspectiva comparada que sitúe el estudio del federalismo en Estados Unidos o el de las regiones en Italia en relación con el Estado de las Autonomías en España. Y ello no porque el futuro del Estado de las Autonomías está escrito en el pasado de otros modelos de estructura del Estado que han sido ya experimentados, puesto que cada caso específico de descentralización política tiene sus rasgos singulares y su propia dinámica, sino principalmente porque aún hoy el Estado de las Autonomías en España se configura como una estructura del Estado abierta, en el sentido de que va-

rias perspectivas de desarrollo son posibles, siendo su principal elemento indeterminado la magnitud de la decisión política conferido a las Comunidades Autónomas, a todas ellas o a algunas. En otras palabras, no puede decirse que la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas esté fijada (aunque en sentido estricto, como suele afirmarse, dicha distribución de competencias en ninguna fórmula de descentralización política alcanza fijeza definitiva). De entre los elementos que contribuyen a mantener la indeterminación mencionada claramente resaltan dos: Por un lado el hecho de que el sistema de partidos políticos en España no haya adquirido perfiles consolidados (de modo que los diversos espacios polí-

ticos no se hallan perfectamente acotados) pudiéndose además hablar de verdaderos sistemas de partidos propios en algunas nacionalidades, condiciona notablemente el desarrollo de la estructura del estado autonómico en la medida que dicho elemento afecta directamente a los sujetos de la actividad política en las instituciones y por lo tanto expresa la posibilidad de la existencia de políticas distintas para el desarrollo del Estado de las Autonomías. Por otro lado las competencias asumidas respectivamente por las Comunidades Autónomas y el Estado no son otra cosa en última instancia que un factor variable. No solamente porque pueden verse afectadas por ley de armonización, ley marco o por transferencia o delegación a través de ley orgánica a la Comunidad Autónoma por el Estado de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, o porque puedan ser distintas las competencias asumidas por las distintas Comunidades Autónomas, sino sobre todo porque el carácter con que la competencia es asumida está sometido a un cierto grado de indefinición. En la medida que la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas es, sobre la base de la Constitución y los Estatutos de Autonomía una labor de interpretación jurídica, es el Tribunal Constitucional quien en caso de conflicto determina la titularidad de la competencia, y su carácter y alcance. A la actitud positiva del Estado y la Comunidad Autónoma hay que añadir —como últimamente se ha insistido— la orientación jurisprudencial del Tribunal Constitucional como factor determinante de la configuración del Estado de las Autonomías.

De hecho, aunque en un período de tiempo relativamente breve, entre 1979 y 1983, hayan sido aprobados diecisiete estatutos de autonomía y con ello creado otras tantas Comunidades Autónomas, hayan sido realizadas elecciones parlamentarias en todas ellas y formados los consejos ejecutivos autonómicos, hayan sido constituidas las comisiones de traspasos de servicios y valoraciones y haya sido establecida una línea jurisprudencial por el Tribunal Constitucional en temas significativos tales como por ejemplo la propia noción de competencia exclusiva o la de legislación básica, los dispositivos del Estado de las Autonomías solamente están empezando a probarse en el terreno de la práctica y permanece abierto a varios desarrollos posibles en el sentido de que tanto puede albergar unas Comunidades Autónomas con capacidad de decisión política significativa o con capacidad de decisión escasamente relevante, o algunas con notable capacidad de decisión junto a otras con escasa o insignificante.

Desde este punto de vista los libros de Schwartz y Giannini tienen interés evidentemente para el estudio del federalismo americano y del regionalismo italiano, respectivamente, pero no lo tienen menos para el estudio de la estructura del Estado en España.

El libro del *Webb professor of Law de la New York University School of Law* —de quien Cuadernos Civitas había ya publicado en 1980 *Los diez mejores jueces de la historia norteamericana*— se propone en palabras de su autor «exponer el panorama general en una de las áreas más importantes del Derecho Público en los Estados Unidos». En cierto modo todo ocurre como si para exponer dicho panorama general renunciara a reali-

zar una descripción del conjunto de los elementos del sistema federal y centrara su exposición en una pieza esencial del sistema que pretende explicar: la distribución de competencias entre los varios centros territoriales de poder político —entre el Gobierno de Washington y los Estados miembros— y el papel decisivo que corresponde al Tribunal Supremo en este ámbito.

Schwartz —quien parte de la afirmación de la gran diferencia existente entre Europa y Estados Unidos en lo que a descentralización política se refiere, señalando la mayor intensidad del control atribuido a las instancias estatales centrales en la tradición europea— afirma que el federalismo americano actual es hoy muy distinto de como era originariamente y que dicha diferencia radica sobre todo en la asunción de mayores poderes por el gobierno federal frente a los estados. Al federalismo americano originario lo denomina en términos clásicos federalismo dual y lo caracteriza como aquel que «se basa en la concepción de dos áreas de poder mutuamente excluyentes que se limitan recíprocamente y cuyos titulares, cada uno dentro de su ámbito de competencia rígidamente definido, se encuentran en pie de igualdad». Claramente identifica *laissez-faire* con federalismo dual y estado intervencionista con federalismo moderno, de modo que la crisis de 1929 y el intervencionismo estatal incluido en el New Deal rooseveltiano son señalados como el momento de emergencia del nuevo federalismo, sosteniendo que éste es la forma que adopta el federalismo cuando además de imponerse la intervención estatal debe llevarse a la práctica en términos de homogeneidad en todo el territorio de los Estados Unidos, lo cual supone obviamente la

asunción de mayores y nuevas competencias por parte del gobierno de Washington. 1933, con la promulgación de la *National Industrial Recovery Act*, es señalado como el momento en que el gobierno federal pretende asumir dichas competencias, p 1937 como aquel en el que el Tribunal Supremo abandona la concepción del federalismo dual y acepta como conforme a la constitución la expansión de los poderes de la federación y la reducción de los de los estados, lo cual, por cierto, iba más allá de la doctrina de los poderes implícitos de Marshall.

Tres vías son descritas como las principales a través de las cuales se opera dicha redistribución de poderes:

En primer lugar la nueva interpretación que a partir de 1937 y sobre todo a partir de 1941 hace el Tribunal Supremo de la cláusula de comercio; como es sabido, el artículo I, sección octava, apartado tres de la Constitución americana atribuye competencia al Congreso para regular el comercio entre los Estados, y la Décima enmienda establece que las facultades que la Constitución no delega en los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados quedan reservadas respectivamente a los Estados o al pueblo, de modo que considerando que los poderes del Congreso están taxativamente enumerados y considerando que el poder residual corresponde a los Estados, resultaba obvio que la competencia en el ámbito del comercio fuera de la órbita interestatal correspondía a los Estados conforme a la doctrina del federalismo dual. Ahora bien, a partir de la interpretación del Tribunal Supremo en 1941 según la cual el poder del Congreso sobre el comercio interestatal «se extiende también a aquellas actividades intra-

estatales que afectan de tal modo al comercio interestatal o al ejercicio del poder del Congreso sobre éste, que su regulación resulta indispensable para la consecución de un fin legítimo como es el ejercicio del poder otorgado al congreso para regular el comercio intraestatal», pudo el gobierno de Washington asumir competencias en un ámbito tan significativo como el señalado hasta entonces reservado a los Estados, disponiendo de la preeminencia frente a éstos en aplicación del artículo VI de la Constitución que otorga primacía al derecho federal frente al de los Estados.

En segundo lugar, a través de la nueva interpretación que a partir de 1939 realizó el Tribunal Supremo sobre la competencia atribuida al Congreso de establecer impuestos (art. I, sección octava, apartado primero de la Constitución) para proveer al «bienestar general» de los Estados Unidos, además de para pagar deudas y proveer a la defensa común. A partir de la fecha mencionada se impuso la orientación jurisprudencial conforme a la cual el gobierno nacional podía establecer impuestos aun cuando su objeto no fuera predominantemente recaudatorio, con lo cual se transformaban en un claro instrumento regulatorio de las actividades de los Estados, en virtud de una interpretación amplia de la expresión «bienestar general».

En tercer lugar, las subvenciones del gobierno federal. Subvenciones que si bien eran ya condicionadas a partir de 1862 al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del ente receptor —el Estado miembro—, es a partir de 1929 cuando dicha tendencia se intensifica y cuando el gobierno central adquiere facultades de control sobre la actividad de los Estados que incluyen su legislación y administra-

ción: «el poder federal para hacer uso de sus fondos es probablemente el de mayor trascendencia de todos por el impacto que tiene en el efectivo funcionamiento del sistema federal (...) en 1949 (...) el 15 por 100 de los fondos gastados por los gobiernos locales en los Estados Unidos provenían de subvenciones federales. En 1980 la ayuda nacional a los gobiernos estatales y locales [significaba] el 25 por 100 de [sus] gastos». De modo que Schwartz no puede por menos que recordar a Clark cuando decía: «El viejo adagio según el cual quien paga al gaitero escoge la melodía tiene un elemento de verdad si lo aplicamos a la técnica de las subvenciones», siendo como es sabido la subvención la principal forma de «cooperación» y el «federalismo cooperativo» un sistema en el que el poder federal experimenta un notable incremento.

Aunque en 1976 el Tribunal Supremo estableció una nueva interpretación de la cláusula de comercio menos favorable a la expansión del poder del gobierno federal y preservadora de ciertas competencias tradicionalmente asumidas por los Estados, Schwartz adelanta la opinión de que el retorno al federalismo dual es imposible dado que, todo y considerando la mencionada reorientación de la jurisprudencia, Washington puede imponerse como preeminente a los Estados a través del poder de disposición de los fondos federales, a través de la competencia atribuida al Congreso para la protección de los derechos civiles de los ciudadanos, así como a través de otros instrumentos jurídicos.

Ahora bien, el énfasis puesto por el autor en la descripción de la tendencia centralizadora no le impide ni percibir con claridad los límites de

la misma ni dejar de afirmar el papel crucial de los Estados en la vida política americana, de manera que incluso el lector que no piense con Tocqueville que «es necesario estudiar lo que sucede en los Estados antes de hablar del gobierno de la Unión» no podrá por menos que admitir con el autor del libro que nos ocupa hoy día «Aunque las actividades del gobierno nacional sean más llamativas y ocupen más titulares en los periódicos, los Estados, por su parte, realizan más actividades, emplean más dinero y proveen más servicios que en cualquier época pasada». En las últimas páginas del libro reproduce parte del voto particular de un juez del Tribunal Supremo que recuerda cómo el sufragio femenino, el seguro de desempleo, las leyes de salarios mínimos, las leyes de protección del medio ambiente y otras igualmente significativas provienen todas ellas de los Estados, así como destaca la relación existente entre el ejercicio de los procedimientos democráticos y la vitalidad de los Estados. En realidad, como señaló Madison hace casi cien años, «los gobiernos de los Estados y de la Federación no son sino agentes diversos de los mismos electores».

El libro del catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Roma pretende el mismo objetivo para Italia que el de Schwartz para los Estados Unidos, es decir, proporcionar una visión general del sistema de la distribución territorial del poder político, sólo que para ello utiliza una vía distinta: prefiere hacerlo a través de la descripción general del conjunto de los elementos que integran el Estado Regional italiano. De esta forma se aleja de su propio enfoque anteriormente utilizado de construcción conceptual de la noción de autonomía y en particular de la

de autonomía regional, no detalla la explicación de la organización y funcionamiento de las regiones como Paladín o Gizzi y tampoco sitúa su explicación en un panorama más amplio que implique desde el prisma del derecho público el estudio del conjunto institucional del Estado italiano como Mortati o Martines. El resultado —al alejarse de todo intento de construcción dogmática, al no adoptar un enfoque de Derecho Regional en sentido estricto y al no situar su estudio en un marco más general— es una ágil exposición del tema que se propone, que si bien está lógicamente dominada por el enfoque jurídico, integra y reclama como propias nociones y aproximaciones de la sociología política.

Giannini se refiere a los antecedentes del movimiento regionalista, muestra y explica los momentos principales de la construcción del Estado Regional Italiano (la aprobación de la Constitución de 1947, la celebración de elecciones parlamentarias regionales en 1970, la transferencia de materias del Estado a las Regiones en 1972 y 1972, la aprobación de la ley delegada de 1977 «que hoy regula las atribuciones y las actividades de las regiones ordinarias») y destaca la no homogeneidad de las regiones tanto desde el punto de vista socioeconómico como cultural.

Desde el punto de vista del análisis jurídico —y utilizando en parte las nociones de autonomía estatutaria, legislativa, administrativa y financiera sistematizada por Paladín como contenidos de la autonomía regional—, son descritos los sistemas utilizados para la aprobación de los estatutos regionales, así como la potestad legislativa regional y los límites a la misma: el límite de los principios, el límite de las «normas fundamentales de las

reformas económico-sociales», el límite de los intereses nacionales y de las demás regiones. Las competencias regionales son tratadas siguiendo el orden establecido por la ley delegada de 1977: ordenamiento y organización, servicios sociales, desarrollo económico y ordenación del territorio. Se muestra especialmente crítico con la puesta en práctica de la autonomía financiera, por su innecesaria complejidad y por la para él abusiva utilización de fondos especiales en las Regiones vinculados a destinos específicos que «cercenan fatalmente la autonomía de las Regiones», manteniendo que la cuestión de las finanzas regionales está todavía por resolver.

Pero, más allá de su descripción del sistema regional italiano, adquieren notable interés las reflexiones dispersas a lo largo del texto que el caso italiano sugiere al autor del libro. Tal vez seis de ellas tengan particular sentido: En primer lugar rechaza la utilización de criterios clasificatorios formales aplicados a las diversas posibilidades de descentralización política y señala a la concreta distribución de competencias entre entes territoriales como la clave para un conocimiento real del caso que se pretende estudiar. En segundo lugar sostiene que sean cuales fueren las distinciones posibles entre Estado Federal y Estado regional, la finalidad de racionalización «de los ordenamientos territoriales de un ordenamiento estatal preexistente que se reforma o se transforma» está en la génesis de cualquier experiencia regional, no excluyendo que puedan intervenir también a otro nivel factores étnicos, culturales o de otra naturaleza, pero atribuyendo al elemento señalado la primacía. En tercer lugar nunca trata separadamente, o más

propriadamente, nunca desvincula la reforma regional de la reforma de la Administración del Estado (como Estado-aparato) y de la administración local, de modo que «la institución de las Regiones no puede ser nunca una operación aislada sino que exige la reestructuración coordinada de los distintos aparatos, tanto del Estado como de los poderes territoriales locales», afirmando que en Italia la de los dos últimos entes mencionados no se ha producido. En cuarto lugar, atribuye un papel fundamental a la Corte Constitucional italiana en la configuración del Estado Regional particularmente en lo que se refiere a la distribución de competencias sobre todo cuando registra la interpretación realizada por el mencionado órgano de los límites a las leyes regionales en un sentido favorable a la ampliación de las competencias estatales, y también en la declaración de la constitucionalidad de las potestades de dirección y coordinación atribuidas por ley al Estado en relación a las regiones. En quinto lugar pone de relieve la pluralidad de resultados prácticos alcanzados por las distintas regiones italianas, destacando que el papel de las orientaciones políticas de los partidos gobernantes en cada caso se circunscribe a unos límites bien precisos de modo que es notorio que regiones gobernadas por partidos o coaliciones de partidos de signo distinto han alcanzado resultados muy semejantes, enfatizando en cambio que en el sur algunas regiones «no levantan cabeza» mientras que en el resto del país «las regiones funcionan mejor de lo que jamás funcionó el Estado». Finalmente, cuando se interroga sobre la experiencia regional italiana, que no da ni mucho menos por concluida, afirma: «Hay quienes esperaban de las Regiones una total

renovación del país y no ocultan su desencanto; y hay quienes creían que se cambiaría muy poco y deben admitir que estaban muy equivocados», conclusión que tal vez adquiere es-

pecial significado cuando el tema se enfoca desde la perspectiva comparada que se mencionaba al principio.

ANTONI MONREAL

NOTA BIBLIOGRÁFICA

El específico papel del Tribunal Constitucional español a que se ha hecho alusión en la configuración del Estado de las Autonomías ha sido recientemente puesto de relieve por J. Solé Tura «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías», *Anuario de Derecho Político*, Universidad de Barcelona, 1983, pág. 11 y ss.; M. Aragón, «Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional» en *Organización Territorial del Estado* (Comunidades Autónomas), Instituto de Estudios Fiscales, vol. I, Madrid 1984, páginas 459 y ss.; J. L. Cascajo, en (varios autores).

El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (en prensa). La referencia a Clark hecha por Schwartz corresponde a *The rise of a New Federalism* (1938). La referencia de Tocqueville es de *La democracia en América*, FCE, 2.ª ed., México 1963, pág. 77. La referencia de Madison corresponde a Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, FCE, México, 2.ª ed. 1957, pág. 199. La

mención de la contribución de Gianini a la elaboración conceptual de la noción de autonomía lo es por su voz «Autonomía» en *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Giuffrè, 1958. La ordenación de las nociones de autonomía estatutaria, legislativa, administrativa y financiera en L. Paladin, *Diritto Regionale*, 3.ª ed. Cedam, Padova, 1979. La referencia a Gizzi es por su *Manuale de Diritto Regionale*, 3.ª ed. Giuffrè, Milano 1976. Para mención de Mortati, su *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo II, nona ed. Cedam, Padova 1976, pág. 821 y ss. y 886 y ss. Para la de Martines su *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1978, pág. 651 y ss. Respecto de los límites de la dirección de las regiones italianas por las diversas fuerzas políticas puede verse recientemente «Coalition Politics at the Regional Level and Center-Periphery Relationships: The Case of Italy» por L. Graziano y otros en *International Political Science Review*, volumen 5, Sage, London, 1984.

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

El libro que resencionamos recoge las conferencias pronunciadas por diversos autores en las «Jornadas so-

bre la Coordinación Financiera Estatal, Autonómica y Local» realizadas en Barcelona durante los días 22 al

24 del mes de febrero de 1984.

El interés y trascendencia de los temas tratados está fuera de toda duda. En efecto, la nueva organización territorial del Estado configurada a la Constitución de 1978 comporta la necesidad de coordinación no sólo del ordenamiento jurídico-financiero sino también y fundamentalmente de la gestión financiera. Coordinación que, además de ser una necesidad, constituye, en materia financiera, un mandato contenido en el articulado de la propia Constitución y en el de las leyes promulgadas con posterioridad sobre este particular. Era pues una exigencia nacida de las nuevas realidades dar una respuesta, básicamente desde el punto de vista de la ciencia jurídica, al problema de la coordinación financiera. Resulta lógico que la organización de estos estudios surja de la Generalitat de Catalunya, pues, por meras razones cronológicas, esta Comunidad Autónoma, antes que otras, tiene planteados este tipo de preocupaciones.

Esta recopilación, aunque breve, tiene el mérito de ser la primera que aborda expresamente el problema de la coordinación financiera desde un punto de vista general, con el rigor y precisión propio de los trabajos científicos. Y dada la personalidad de los autores va a constituir punto de referencia obligado para cualquier ulterior estudio sobre dicha materia.

Los temas analizados por los diversos autores son los siguientes:

1. — La coordinación financiera: problemática general, por César Albiñana García-Quintana, Catedrático de Universidad y Director del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda. 2. — La coordinación de los sistemas fiscales, por Alberto de Rovira y Mola, profesor titular de Derecho Finan-

ciero y Tributario de la Universidad de Barcelona. 3. — La coordinación del endeudamiento, por José Manuel Tejerizo López, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Valladolid. 4. — La coordinación de la gestión tributaria por Joan Martín y Queralt, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Valencia y director General de Tributos de la Generalitat Valenciana. 5. — Coordinación presupuestaria entre Estado y Comunidades Autónomas, por Fernando Pérez Royo, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Cádiz-Jerez y Diputado al Congreso de Diputados. Y 6. — La coordinación de la actividad financiera en Cataluña por José Juan Ferreiro Lapatza, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona.

Veremos por separado cada uno de los artículos precitados, pues la diversidad de sus contenidos así lo impone.

1. *La coordinación financiera; problemática general*

CÉSAR ALBIÑANA expone bajo ese título una visión panorámica de la coordinación financiera. Disecciona una a una las piezas que conforman el concepto de coordinación y su alcance y manifestaciones en el ámbito financiero. Además de las diversas cuestiones concretas cuya resolución es necesaria en nuestro ordenamiento jurídico, señala unos criterios generales para guiar la coordinación en las actividades específicas que se desarrollen en el orden financiero y tributario.

En la primera mitad de su trabajo, el Director del Instituto de Estudios Fiscales se ocupa del significado y al-

cance del término coordinación. Así, en la pluralidad de los ordenamientos jurídicos españoles se dan diferentes técnicas, jurídicas y extrajurídicas, de coordinación. Entre las técnicas destacan las «directivas», la «comunicación», la «consulta», el «establecimiento de relaciones», «el intercambio de información» y los «planes económicos». En cambio, rechaza, como técnica de coordinación, la de «la armonización» predicada por el Consejo de Estado. Posteriormente, analiza cómo está tratada la coordinación por el texto constitucional, el Tribunal Constitucional y por la Doctrina científica.

La segunda mitad del artículo de su ponencia está dedicada a la concreta organización financiera y a las diversas cuestiones que sobre la coordinación se suscitan en ella por razón de la distribución de competencias. Para el autor el límite de los regímenes financieros y tributarios de las Comunidades Autónomas se encuentra en las competencias económicas reguladas en la Constitución. Analiza particularmente la coordinación financiera que se da entre los niveles de obierno: Estatal, Autonómico y Local. Es decir, entre el Estado y las Comunidades Autónomas citando a este respecto a los órganos mixtos que existen en el ámbito encargados «de facto» de esa función coordinadora; entre el Estado y las Corporaciones Locales; y entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Finalmente, se detiene especialmente en la coordinación de los tributos.

Aunque García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández admiten que toda coordinación comporta un cierto poder de dirección, para el autor la coordinación constituye el mejor instrumento para lograr la unidad de ac-

ción en el plano estatal o del interés general sin merma de las competencias autonómicas.

La coordinación, según postula César Albiñana, responde a técnicas o instrumentos no normativos y su más ancha aplicación se ha de encontrar en materias hacendísticas que no estén sometidas al principio de reserva de Ley.

2. *La Coordinación de los Sistemas Fiscales*

ALBERTO DE ROVIRA, coordinador y moderador de las «Jornadas» sustituye con su artículo al que debió hacer Alejandro Pedrós Abelló quien fue ponente en una de las sesiones.

En un primer término, el autor realiza una serie de precisiones terminológicas y conceptuales respecto a los términos Sistema Fiscal y Coordinación, e indica sus condicionamientos, caracteres, fundamento y justificación.

Posteriormente se dedica en general a los diferentes métodos de Coordinación clasificándolos y describiéndolos. Ofrece también un somero resumen de la coordinación de los sistemas fiscales en el ámbito del Derecho comparado.

Por último, el profesor Rovira se detiene a analizar la coordinación en el ordenamiento español. En él observa que no debe confundirse coordinación con subordinación, puesto que aquella no debe recortar la autonomía. La coordinación solamente puede ser concebida como un instrumento de articulación de intereses, estructuras y actuaciones, necesario para hacer eficaz el ejercicio de la autonomía mediante una cooperación o colaboración entre Estado, Comunidades Autónomas y Municipios. La

coordinación debe establecerse en tres órdenes: Normativo, actuación y organización. Desde el punto de vista de la normación y de la actuación, señala cuáles son los elementos de las diferentes figuras tributarias que deberían ser objeto de coordinación.

3. *La Coordinación del Endeudamiento*

JOSÉ MANUEL TEJERIZO desarrolla un tema del que ya se ha ocupado en otras ocasiones. Destaca las dificultades que se encuentran en la legislación vigente a la hora de estudiar la coordinación de la Deuda como consecuencia de la falta de regulación de la misma y de los equívocos semánticos que produce la terminología utilizada en los textos legales. El autor subraya que en materia de Deuda Pública se da una peculiaridad que no existe en otros ingresos públicos. En el sector público, quien emite Deuda ha de competir con el sector privado en la captación de capitales a préstamo y con los restantes entes públicos que también emitan Deuda. Su trabajo examina las normas y los mecanismos que se utilizan para lograr que la política de endeudamiento del sector público sea coherente y racional. Lo estructura en dos partes por razón de su objeto: una destinada a la Deuda de las Comunidades Autónomas y otra a la Deuda de las Corporaciones Locales. En ambas sigue el mismo esquema: normas aplicables, operaciones realizadas y coordinación de la deuda, regional en el primer caso y local en el segundo.

En cuanto a la Deuda pública de las Comunidades Autónomas, expone que éstas pueden emitir Deuda a corto, medio y largo plazo. Pero tienen una serie de limitaciones en cuan-

to al plazo de amortización, a la finalidad a la que sirven, a la cuantía máxima que puede alcanzar, a la necesidad de aprobación por el Estado de determinadas deudas y a la necesidad de coordinación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. No se admite el repudio de la Deuda Regional, y la conversión está muy limitada. Sus procedimientos de emisión son similares a los del Estado y los títulos-valores se equiparan con los del Estado en cuanto a beneficios y condiciones de que gozan. Las operaciones realizadas han sido todavía escasas, circunstancia ésta razonable ya que es escaso el tiempo de vida que tienen las entidades autonómicas.

El autor señala que la coordinación de la Deuda Regional puede o debe darse mediante el intercambio de información sobre las respectivas emisiones de Deuda, la planificación global y conjunta de las emisiones de Deuda de las distintas Administraciones públicas, el concierto de un calendario de las emisiones de Deuda Pública y la fijación de un límite anual de endeudamiento del sector público. Entre los problemas que plantea la emisión de Deuda Pública desde la perspectiva de la coordinación, cita el requisito formal de la autorización que debe dar el Estado como requisito formal, la aptitud de los títulos emitidos para poder nutrir los fondos de inversión obligatoria de las entidades de crédito, las condiciones básicas de cada emisión respecto a intereses y amortización y la existencia de un mercado secundario fluido y atrayente.

Por lo que respecta a las Deudas de las Corporaciones Locales, apunta el autor que éstas pueden emitirla, pero sólo a medio y largo plazo y con severas limitaciones tanto desde el punto de vista material como formal. Los procedimientos de emisión no

tienen especialidad alguna respecto a las Comunidades Autónomas. Las operaciones realizadas se han incrementado extraordinariamente, pero se observa un estancamiento en esta fórmula de financiación, tanto en los Ayuntamientos como en las Diputaciones.

La Coordinación de la Deuda Local es tema menos debatido que el referente a las Comunidades Autónomas. Antes de la Constitución se llevaba a cabo la coordinación mediante un severo control, pero después de ella, por respeto al principio de autonomía de estos entes públicos, ha desaparecido. El único medio de coordinación existente es la autorización por parte del Ministerio de Hacienda de las emisiones de Deuda Local, cuya constitucionalidad fue resuelta afirmativamente por sentencia 2-2-81 por el Tribunal Constitucional. Pero lo que no ha quedado resuelto, según el autor, es lo relativo al conflicto positivo de competencias entre la Administración del Estado y las Autonomías, respecto a quién tiene potestad para dar esa autorización. El Tribunal Constitucional ha adoptado una solución salomónica, puesto que dice que el Estado tiene la titularidad de la competencia para autorizar operaciones de crédito a las Corporaciones locales y que la Entidad Autonómica (la Generalitat de Catalunya, en el caso concreto) es la titular de la competencia para autorizar avales. Solución curiosa puesto que, según el art. 169.3 del R. D. 3250/76, de 30 de diciembre, «las operaciones de aval se considerarán como operaciones de crédito a los efectos de los límites establecidos en el art. 163».

En opinión del profesor Tejerizo la pugna de competencias debe resol-

verse aceptando una situación concurrential.

4. *La coordinación de la Gestión tributaria*

JOAN MARTÍN QUERALT desarrolla el tema de la coordinación de la gestión tributaria. En su introducción describe la existencia de tres sistemas tributario distintos (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Tienen que sujetarse a unos mismos principios constitucionales y deben, al propio tiempo, evitar el incremento de la presión fiscal indirecta, así como posibilitar una óptima asignación de los recursos públicos. Para ello se precisa de medidas de coordinación que permitan su correcto funcionamiento. Asimismo describe los obstáculos que dificultan esta coordinación: la coincidencia cronológica del proceso de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas con las profundas reformas orgánicas emprendidas por la Administración Tributaria Central y la proliferación normativa que regula los tributos.

El apartado II se refiere a los problemas que la coordinación plantea en el período anterior a la cesión de tributos y en el momento en que la cesión haya entrado en vigor y sea efectiva. Entre ellos cita los siguientes:

1. La penuria de medios humanos y materiales con que se ha dotado a las nuevas Administraciones de las Comunidades Autónomas.
2. La coordinación de la gestión de los impuestos cedidos.
3. El papel de las «Oficinas de colaboración, coordinación y enlace».
4. Los procedimientos de abono de las cantidades percibidas indebi-

damente por una u otra Administración.

5. La elaboración de planes de inspección conjunta y del plan conjunto y coordinado de informática fiscal.

El apartado III señala los problemas de la gestión tributaria de las tasas transferidas, en especial la dificultad de dotarlas de cobertura jurídica sólida en el caso de modificación de tarifas.

Plantea que la asunción de competencias con materia económico-administrativas por las Comunidades Autónomas debe ir acompañada del establecimiento de los correspondientes órganos económico-administrativos, si no quiere dejarse indefenso el administrado.

Entre sus conclusiones M. Queralt indica que los problemas políticos de la cesión de tributos han dejado paso a los conflictos de carácter estrictamente jurídico. Por ejemplo: Adopción de criterios uniformes de valoración y determinación de los ingresos que corresponden a las distintas Comunidades Autónomas una vez operada la cesión efectiva de los tributos. Asimismo, emite un juicio global crítico sobre la cesión de tributos: sobrevaloración de la recaudación previsible.

Acaba el autor con una referencia al papel de coordinación que las Comunidades Autónomas deben ejercer respecto a las Administraciones locales a través de la colaboración con los consorcios de valoración y los municipios afectados.

5. Coordinación presupuestaria entre Estado y Comunidades Autónomas

FERNANDO PÉREZ ROYO desarrolla su ponencia sobre el tema de la coor-

dinación presupuestaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas en diez apartados. Excluye la coordinación de los presupuestos de las Corporaciones Locales, por razones de espacio.

En el apartado primero, plantea la necesidad de la coordinación presupuestaria y del gasto si se quieren evitar graves disfunciones que inevitablemente derivarían en un Estado de las Autonomías como el observado por nuestra Constitución en el que los diferentes niveles de Gobierno poseen autonomía presupuestaria y del gasto.

El segundo, se refiere a las normas que regulan la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas con el Estado en nuestro derecho positivo, con especial mención al papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano específicamente encargado de la misma.

A continuación explica, en el apartado tercero, como se ha resuelto la coordinación en el Derecho comparado, concretamente en el Derecho alemán e italiano, casos en los que se inspiraron más directamente nuestros legisladores.

El apartado cuarto se centra en definir el papel del Consejo de Política Fiscal y Económica como órgano consultivo encargado de desarrollar la actividad coordinadora en materia presupuestaria y de establecer sus principios, criterios y mecanismos de ejecución, teniendo en cuenta que sus acuerdos no son vinculantes para las Comunidades Autónomas.

A partir de la autonómica normativa contable y de gasto, enumera, en el apartado quinto, las áreas que a su juicio deben ser coordinadas: 1) Proceso presupuestario. 2) Principios presupuestarios. 3) Desarrollo del ci-

clo presupuestario. 4) Estructura de los presupuestos, y 5) Decisiones en materia de gasto.

La coordinación de varios aspectos del proceso presupuestario relativos a la normativa, principios, coordinación del ciclo y coordinación de la estructura presupuestaria son desarrollados en el apartado sexto, séptimo, octavo y noveno respectivamente.

A falta de una regulación específica en la Constitución dicha coordinación para el autor se resuelve con la aplicación de la Ley General Presupuestaria como Ley Marco, y mediante la introducción en los Estatutos de Autonomía y en la LOFCA de los principios presupuestarios de la Ley General Presupuestaria. En esta línea la LOFCA exige que los presupuestos de las Comunidades Autónomas deben ser elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los del Estado. Propone que en el seno del Consejo de Política Fiscal debería elaborarse la estructura de los programas presupuestarios, para asegurar la coordinación.

La ponencia se cierra con un análisis de las decisiones en materia de gasto público. Por razones obvias, constituye el elemento principal de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y por ello es en el gasto público donde resulta más difícil la coordinación. Para el autor, sólo puede venir por la vía de la negociación política a través del papel consultivo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, del Fondo de Compensación interterritorial y del futuro Consejo Económico social, previsto por el Art. 331.2 de la Constitución.

6. *La Coordinación de la actividad financiera en Catalunya*

JOSÉ JUAN FERREIRO, después de definir el concepto de coordinación, precisa que el contenido de su ponencia es «hablar del lugar que ocupan, en su actuación conjunta en Cataluña, el poder financiero del Estado, el de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el de las Corporaciones Locales catalanas; de sus fronteras recíprocas, de los puntos de fricción que pueden producirse y de la ayuda mutua que pueden y deben prestarse».

En su trabajo sigue la técnica de los «temas-testimonio», cuyo estudio específico de un modelo concreto (en este caso el de los impuestos en Cataluña) le permite obtener una conclusión válida de carácter general.

El profesor Ferreiro se pronuncia en favor de desarrollar como vía de financiación la de los impuestos propios. Advierte que su no aprovechamiento violenta la letra de la Constitución y la del Estatuto de Autonomía, puesto que la Constitución reconoce a los impuestos propios como «medio de financiación de las Autonomías» y el Estatuto de autonomía cita los impuestos propios como uno de los recursos de la Comunidad Autónoma, recaba para ella su gestión y atribuye al parlamento catalán la potestad de establecerlos. Así, pues, Cataluña debe ejercer ese poder de imposición y no renunciar a él debido a una interpretación restrictiva de la Constitución y el Estatuto.

Por otro lado, explica las ventajas del sistema mixto desde el punto de vista del control, la responsabilidad y la autonomía, frente al sistema en el que el Estado recauda todos los tributos.

El Estado, según el autor, puede regular y delimitar el poder de im-

posición de Cataluña. Pero no puede anularlo. La Constitución le impone el respeto a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma.

Para coordinar la Hacienda Estatal, Autonómica y Local habrá que crear y diseñar la Hacienda Autonómica. Señalar sus límites y posibilidades. El espacio que debe ocupar.

Ferreiro expresa algunas ideas respecto a las parcelas que podría ocupar la imposición propia en Cataluña. Se refiere concretamente a las siguientes: 1) Impuesto sobre Patrimonio de las Personas Jurídicas radicadas en Cataluña. 2) Impuestos sobre Ventas en fase minorista. 3) Abandono por el Estado en favor de Cataluña del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y del Impuesto sobre Sucesiones. 4) La posibilidad de asumir tributos reservados por las Leyes las entidades locales: Contribuciones territoriales urbana y rústica, Impuestos Municipales sobre solares e incremento del valor de los terrenos y ciertas contribuciones especiales.

Posteriormente, realiza una descripción de la situación actual y de las posibilidades futuras en el caso catalán.

El profesor Ferreiro establece las siguientes conclusiones: 1) La Hacienda autónoma catalana no ocupa todavía el puesto que le corresponde en este terreno según la Constitución y el Estatuto. 2) Cataluña debe utilizar las posibilidades de actuación que le ofrece el Estatuto y la Constitución para establecer un modelo autonómico con un espacio vital suficiente entre los tradicionales poderes del Estado y de las Corporaciones locales. 3) Cataluña no debe autolimitarse sus posibilidades de poder autonómico frente a los otros poderes tradicionales.

En definitiva, el autor propone a las Comunidades Autónomas que dejen de jugar un papel pasivo y adopten un protagonismo activo en materia de financiación por medio de los impuestos propios.

Por último, sólo nos resta recomendar la lectura atenta de esta obra, felicitar a los autores y agradecer a la Escola d'Administració Pública de Catalunya, en su director Josep-Enric Rebés, los esfuerzos que realiza en la promoción de estudios de esta naturaleza.

MIGUEL CARROBÉ GENÉ

El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983), al cuidado de Enric LLUCH i Oriol NEL·LO, Diputació de Barcelona, 1984.

Reunir los estudios, documentos, informes y propuestas más relevantes que han sido escritos desde 1939 a 1983 sobre la división territorial de Cataluña, así como los textos legales y debates institucionales que esta cuestión ha generado, debía ser necesariamente una tarea ardua y compleja dada la abundante bibliografía que dicha temática ha suscitado. El libro

que presentamos alcanza el éxito precisamente en este cometido. Sus compiladores, Enric Lluch y Oriol Neñó, al reunir más de un centenar de textos cuidadosamente seleccionados, y a la vez reproducir las normas legales y debates institucionales de mayor incidencia en dicha división, nos proveen de un material de gran utilidad, que, como mucho, poseíamos

sólo de modo parcial y fragmentario.

La compilación, que no podía ser exhaustiva dada la amplitud de fuentes, reproduce, después de una selección que según los mismos autores se ha pretendido «suficientemente significativa» y que permitiera «cierto equilibrio entre los temas tratados», los estudios y textos que podrían considerarse más valiosos o interesantes. Por otra parte, puesto que cada texto seleccionado va acompañado de una nota liminar que, además de glosar la personalidad del autor, informa al lector de otros trabajos no publicados en el volumen pero que tienen relación con el mismo tema, creemos que el resultado final es el de un compendio prolijo que deberá resultar de indudable utilidad.

El conjunto de materiales reunidos (alguno incluso inédito, como es el caso del dictamen emitido en el exilio por la ponencia de Cuestiones Políticas del Consejo Asesor de la Presidencia de la Generalidad, del año 1945) —materiales que no cabe enumerar en este momento (se ha dicho ya que el libro contiene más de un centenar de trabajos)— va precedido de un breve estudio que han redactado los propios compiladores.

Dicho estudio preliminar nos permite conocer el contexto en que se fue gestando la documentación reunida, así como la evolución de los criterios que sobre la división territorial han prevalecido durante el período 1939-1983.

No es preciso decir que una de las cuestiones que aflora con más intensidad en el tratamiento y debate de la división territorial a lo largo de estos años es la voluntad de institucionalizar la comarca a fin de superar la inadecuación y rechazo de la división provincial. Los autores son, en este punto, especialmente sensibles, detallando incluso las diferentes utilidades del ámbito comarcal que se hacen durante los años estudiados, al ilustrar las razones que explican el crecimiento de la conciencia comarcal, y detectar las referencias —cada vez más abundantes y con mayor acento reivindicativo (destaca el papel que el *Congreso de Cultura Catalana* tuvo en este proceso)— a la división territorial establecida durante la Segunda República por la Generalidad de Cataluña con los decretos de 27 de agosto de 1936 y de 23 de diciembre del mismo año.

Aunque por los datos suministrados por los compiladores se explica la actual presencia influyente de la división territorial del año 1936, no deja de ser paradójica —aspecto éste que, por otra parte, evidencia el rigor y perfección del trabajo de la «Ponencia para el estudio de la División Territorial» creada el año 1931, y que dirigió el geógrafo Pau Vila— la importancia que hoy alcanza aquella división si tenemos presente que la división territorial tuvo una vigencia muy corta al ser implantada ya en plena guerra.¹ No hay que olvidar,

1. Los acontecimientos bélicos han sido destacados como el marco que hace viable la toma de decisión de aplicar la nueva división territorial y hacer desaparecer definitivamente las provincias. (Vid., al respecto: GENERALITAT DE CATALUNYA, CONSEJERÍA DE ECONOMÍA: *La división territorial de Catalunya*, 1937, reimpresión de 1977, pág. 66, y PRATS, J.: *L'autonomia política i el fet provincial a Catalunya*, en «Administració Pública», núm. 1, 1978, pág. 19). Con todo, el abandono de la división provincial en aquello en lo que todavía persistía —como división para la prestación de servicios— sólo puede entenderse plenamente, a nuestro parecer, si se tiene en cuenta que los hechos bélicos arrastran una ruptura de la articulación legal Estado-Generalidad vigente hasta ese momento. Es preciso recordar que el Presidente de la Generalidad al día siguiente de firmarse el Decreto por el que se establecía la división terri-

además, que el primer Decreto, de 27 de agosto de 1936, no implantó la división territorial como una división para la prestación del *conjunto* de servicios de la Generalidad, sino *sólo* como división para establecer los Consejos delegados del Consejo de Economía de Cataluña en las capitalidades de las nueve regiones que comprendían el conjunto de las treinta y ocho comarcas en que se dividía Cataluña. Fue con el segundo Decreto, de 23 de diciembre del mismo año, con el que se facilitó la aplicación del primer Decreto «a todos los servicios de administración y gobierno».²

Es preciso advertir asimismo que la comarca no alcanzó en el período republicano el carácter de entidad local —que es precisamente la naturaleza con que hoy mayoritariamente quiere dotársela— e incluso que esta concepción era menospreciada por las corrientes municipalistas que veían en el ente comarcal una amenaza para la autonomía municipal.³ Relegada a división territorial para la *administración periférica* de la Generalidad, era preciso tiempo (una sedimentación) y una estabilidad política entonces inexistente, para que la comarca se sustantivase hasta conformar una entidad local. Valdrá la pena profundizar algún día en las razones que explican el cambio acaecido en la concepción de la comarca y que llevan

hoy a reivindicarla, ante todo, como entidad local.

Volviendo al conjunto de la compilación que nos ocupa, y en relación con los criterios de selección de los trabajos, debemos decir que nos parecen coherentes y razonables: libros y opúsculos en que se hace referencia a aspectos generales o parciales de la división territorial de Cataluña; artículos aparecidos en revistas editadas en Cataluña... Sin embargo, creemos que por lo que respecta a las revistas habría sido útil incluir los comentarios y trabajos que sobre la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 1981 se han publicado en revistas jurídicas españolas editadas fuera de Cataluña. Las razones de la conveniencia de esta inclusión son bien simples: 1) la trascendencia de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en esta sentencia (la sentencia corresponde al recurso de inconstitucionalidad núm. 40/81, promovido contra la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad) al incidir directamente en el tema de la división territorial, ya que el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el alcance y consecuencias jurídicas de la «inequívoca garantía de la autonomía provincial» que contienen los artículos 137 y 141 de la Constitución;⁴

torial expedía otro Decreto que disponía que «Sólo tendrán carácter obligatorio en el territorio de Cataluña las disposiciones legales que sean publicadas en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, y que dicho Decreto fue publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat* de 30 de agosto, es decir, con antelación a la publicación del Decreto que instauraba las regiones y comarcas.

2. GENERALIDAD DE CATALUÑA, CONSEJERÍA DE ECONOMÍA: Op. cit., pág. 68.

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

4. Recuérdese que, en resumen, consistiría en el deber del legislador de respetar el «reducto indisponible o núcleo esencial de la institución» en el momento de redistribuir las competencias de las entidades locales, para preservar la institución garantizada —en la sentencia, la provincia— en términos reconocibles.

y 2) Suplir los escasos comentarios doctrinales que la citada sentencia ha suscitado en Cataluña.⁵ En definitiva, pensamos que la incorporación de trabajos apuntada, al versar sobre los *condicionantes* que vinculan la futura división, habría redondeado el espectro de perspectivas con que se aborda la mencionada temática en los estudios contenidos en la compilación.

La lectura de este libro, o el mero repaso de todos los materiales recopilados, evidencia que no son mucho más *estudios* lo que precisa la futura división territorial, sino una *decisión* política coherente que permita instaurarla sin más dilación. El contratiempo que supuso la sentencia de 28 de julio de 1981 no justifica la inactividad parlamentaria en un punto, como éste, que se presenta como prioritario para la mayoría de fuerzas políticas de Cataluña. Tampoco sería aceptable escudarse en las trabas que pueda contener la futura Ley reguladora de las Bases del Régimen Local para retrasar más la nueva división. En este sentido, podemos avanzar, a la vista del texto del proyecto aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados (que según parece no será objeto de modificaciones importantes como consecuencia de la pendiente discusión del Senado), que la Ley condicionará la creación de las comarcas

a la iniciativa y voluntad expresa de los municipios interesados (art. 42.2 del proyecto), aspecto que, aunque para Cataluña se exceptúa parcialmente —para cuando «se impidiera de forma parcial y minoritaria la organización comarcal del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma» (disposición adicional tercera)— contradice abiertamente el art. 5.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde la comarca se configura, lejos de ser una institución facultativa, como entidad *obligada* que no puede disponerse según la libre voluntad del legislador. Asimismo, la citada disposición adicional tercera del proyecto hace depender la superación del rechazo municipal de una Ley del Parlamento de Cataluña aprobada por mayoría absoluta, es decir, de la exigencia de un *quórum* reforzado que, al no estar previsto en el Estatuto, comporta una clara ingerencia del legislador estatal en el poder autoorganizativo de la Cámara catalana, lo que supone una clara infracción del ordenamiento jurídico.

Desgraciadamente la división territorial es, por ahora, y si se nos permite un símil que ya utilizamos en otra ocasión, como una *Bella durmiente del bosque*, que todos codician, pero que nadie osa despertar.

ANTONI MILIAN I MASANA

5. La reciente publicación del libro *La comarca com a ens territorial*, editado por la Escola d'Administració Pública, cubriría el déficit señalado.

JAUME VERNET I LLOBET, **Concepte i objecte de les lleis d'harmonització**, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona 1984, 223 págs. 14 × 20,5 cm, ISBN 84-393-0432-3, 900 ptas. Con un prólogo de Miguel Ángel Aparicio.

El Estado de las autonomías creado por la Constitución de 1978 ha supuesto para el jurista la necesidad

de reordenar muchos de los esquemas y teorías con las que estaba acostumbrado a operar. Uno de los temas

más afectados por el texto constitucional ha sido el sistema de fuentes. Desde el valor de la Constitución como norma jurídica, el papel de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y sus técnicas interpretativas hasta la pluralidad de normas con fuerzas de Ley y la necesidad de entrar criterios que den coherencia a esta pluralidad, todas éstas son cuestiones que han reclamado el esfuerzo del estudioso.

No extraña, pues, la gran abundancia de jornadas de estudio, debates y publicaciones que se han acercado a la problemática del sistema de fuentes a partir de la Constitución de 1978. Reconociendo la energía dedicada a tan importante tema debe igualmente asumirse que aún queda mucho camino por recorrer.

Pues bien, como un paso más en este camino debe reseñarse el libro de Jaume Vernet. A través del mismo su autor viene a sumarse al conjunto de juristas que utilizando las técnicas que les son propias, el razonamiento jurídico, han tratado de profundizar en el significado de algún aspecto concreto del nuevo sistema normativo. De esta forma, al alcanzar una mayor concordancia entre las fuerzas sociales en relación al valor de las normas que regulan su actuación, se consigue el objetivo final de pacificar y ordenar la vida social dentro de un sistema de normas previamente admitido por su origen democrático.

Ciertamente una de las cuestiones que reclama este esfuerzo al que hemos hecho referencia es el estudio de cada uno de los tipos de normas con fuerza de Ley que ha previsto la Constitución. De ellos Jaume Vernet escogió con acierto el estudio de las leyes de armonización. Pues a la novedad de tal figura (salvo el antecedente de la II República) se une su

trascendencia en la delimitación de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades autónomas. El debate sobre el Proyecto de LOAPA, que se desarrolló de forma paralela al proceso de elaboración del trabajo de Vernet, confirmó el acierto y la oportunidad, que no oportunismo, del tema escogido.

Centrado el estudio en las leyes de armonización su autor decidió, sin embargo, limitarlo a dos temas centrales: el concepto y el objeto de tales leyes. Limitación que deja fuera temas de notable interés, como son los requisitos formales de tales leyes y en particular el alcance de la apreciación del interés general para dictar una ley armonizadora, la necesaria mayoría absoluta para proceder a tal apreciación y la necesidad o no de mantener tal mayoría en la tramitación posterior de la ley.

Modestia, pues, de Jaume Vernet, al limitar su campo de investigación, hecho este que se ve compensado por la profundidad con la que se abordan los temas escogidos como objeto del libro. Y es que, debe señalarse de forma destacada, los aspectos tratados han sido examinados con rigor y seriedad. Prueba de ello es el exhaustivo manejo de la bibliografía y la constante referencia a los diarios de sesiones de las Cortes y del Senado, como puntos de referencia sobre los que asentar muchas de las opiniones que se contienen en el texto.

En definitiva, pues, el libro de Vernet nos ofrece una profunda reflexión sobre los problemas relativos al concepto y objeto de las leyes armonizadoras, añadiéndose al principio una breve referencia al antecedente de la II República (el artículo 19 de la Constitución republicana) y un completo examen de los antecedentes

parlamentarios que dieron lugar al artículo 150.3 de la Constitución.

A partir de este marco global de referencia el trabajo se centra en primer lugar en el concepto de las leyes de armonización, con la intención de precisar su funcionalidad, es decir, la razón que llevó al constituyente a crear un tipo de ley determinado, con unos requisitos formales propios y con un objetivo a cumplir dentro del nuevo Estado de las Autonomías. La conclusión a la que llega Jaume Vernet está claramente expuesta y defendida. Las leyes de armonización responden a la finalidad de servir de medio de resolución anticipado de conflictos entre el Estado y las Comunidades autónomas, y por ello mismo estas normas poseen en su utilización un carácter excepcional. Únicamente en defecto de otro mecanismo, el interés general reclamará la promulgación de una ley del Parlamento estatal que armonice las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas. Estamos, pues, como ha dicho el Tribunal Constitucional, ante una norma de cierre. Norma de cierre en manos del Parlamento central y, por tanto, último recurso del mismo antes de llegar a la situación patológica que es el conflicto.

En definitiva, coincidiendo con Jaume Vernet, creemos que el constituyente quiso, al redactar el artículo 150 de la Constitución, ofrecer una serie de mecanismos para flexibilizar en última instancia (es decir, por encima del sistema ordinario de distribución competencial) un sistema de distribución de competencias que podía resultar ocasionalmente insatisfactorio. En el párrafo tercero se permite al Parlamento estatal limitar el ejercicio de competencias autonómicas si el interés general lo requiere, evitando que en tal caso se tenga que

plantear un conflicto competencial o un recurso de inconstitucionalidad. En todo caso, corresponderá ahora a las Comunidades autónomas plantear recurso oportuno si entienden que la vía del artículo 150.3 no fue utilizado correctamente.

El otro gran tema al que presta su atención el autor del libro es el objeto de las leyes armonizadoras. El artículo 750.3 señala con precisión que el objeto son *las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas*, pero la claridad de la referencia no ha ocultado a Jaume Vernet los problemas que encierra esta clara referencia legal.

Así, se plantea la polémica en torno a la posibilidad de armonizar *ex ante* o *ex post*, la posible extensión de la armonización a disposiciones estatales, la necesidad de que las normas armonizadas sean ejercicio o no de competencias exclusivas e incluso la posibilidad de armonizar los Estatutos.

De este conjunto de temas se presta una especial atención al carácter *ex ante* o *ex post* de la armonización, tema que alcanzó un alto nivel de polemicidad en el debate del Proyecto de LOAPA. Pero que tal vez hoy haya remitido. Jaume Vernet no duda en mantener la necesidad de una armonización *ex post*, si bien, a mi juicio, no se logra desmontar un argumento en contra que se recoge en el propio libro. Argumento que se basa en afirmar que en el caso de competencias que sean asignadas a muchas o a todas las Comunidades autónomas la ley armonizadora *ex post* para algunas lo será *ex ante* para otras. Sería absurdo obligar al Estado a esperar a que todas las Comunidades autónomas hubieran legislado.

En este caso la ley armonizadora para una o varias Comunidades autó-

nomas también lo será para todas las restantes que aún no hubieran legislado. No podría, por otra parte, el Estado, limitar el ejercicio de la competencia autonómica de estas últimas recurriendo a otros títulos. Por ello, será posible admitir una armonización *ex ante*.

Si coincidimos totalmente con los otros temas, es decir, cuando se aborda la posible armonización de normas estatales (aplicables como derecho supletorio), o cuando se trata la posibilidad de armonizar competencias no exclusivas, tema sobre el que además existe un claro pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

En definitiva, pues, análisis a fondo y bien trabado en su argumentación del tema previamente delimitado (el lector, sin duda, lamentará que no se hubiera decidido extender el trabajo a toda la temática relativa a la ley de armonización), al que se acom-

paña un interesante apéndice, con los recursos previos de inconstitucionalidad planteados contra el Proyecto de LOAPA y las alegaciones del Abogado del Estado.

Se trata de un libro, digamos ya para terminar, que cumple los objetivos que prologuista (el profesor M. A. Aparicio) y autor señalan en la presentación del mismo. Por una parte viene a añadirse al conjunto de trabajos que en la actualidad desde Catalunya se ocupan del Derecho público, rompiendo así una tradición de general abandono por estos temas. Por otra parte, anima al debate al tiempo que lo sitúa sobre nuevos postulados fruto de la reflexión personal del autor. Motivos ya de por sí suficientes como para destacar el acierto en la publicación del libro comentado.

Joaquín TORNOS MAS

PABLO SANTOLAYA MANCHETTI, **Descentralización y cooperación**, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984.

El nuevo modelo de distribución territorial del poder plasmado en la Constitución de 1978 y desarrollado en los Estatutos de Autonomía centró rápidamente el interés de los estudiosos del Derecho Público.

Los primeros trabajos que aparecieron analizaban la problemática planteada por la delimitación de competencia. La cuestión central era la atribución, la titularidad de las diferentes funciones.

La puesta en funcionamiento de las Comunidades Autónomas ha desplazado el centro de interés hacia los temas relativos al ejercicio de las competencias y a las relaciones entre los diferentes poderes titulares de las mismas.

El libro del profesor Santolaya Manchetti estudia los mecanismos de colaboración previstos en nuestro ordenamiento constitucional, partiendo de las experiencias de países dotados con sistemas próximos al nuestro: Estados Unidos, la República Federal de Alemania e Italia.

El autor efectúa primero la definición de la cooperación, distinguiéndola de figuras afines: coordinación y control. Delimitación que permite apreciar los elementos característicos de la cooperación. La base de la cooperación queda constituida por el binomio autonomía e igualdad de las partes. El estatuto de las partes es el primer elemento que nos permite establecer diferencias con otros meca-

nismos de reconducción a la unidad. En otro tipo de relaciones una de las partes ostenta poderes de intervención, de ingerencia o de dirección y actúa por lo tanto desde una posición de supremacía. Donde existe relación jerárquica no existe cooperación, porque están previstas otras técnicas para la obtención del resultado que se persigue. La cooperación como proceso de toma de decisiones conjuntas, como ejercicio concertado de competencias sólo tiene sentido en el ámbito de las competencias exclusivas de los diferentes entes. Sólo es posible donde existe una competencia garantizada, un ámbito de libre decisión, de discrecionalidad política, donde no existen otros mecanismos de reducción a la unidad. Su ámbito es pues aquél en que las actuaciones separadas de los diferentes centros de poder se consideran disfuncionales, se sienten como perjudiciales por los titulares de las potestades que deben actuarse. La cooperación es fundamentalmente un acuerdo para uniformar criterios en las respectivas actuaciones. La cooperación supone la autonomía en cuanto requiere la utilización libremente acordada de las competencias propias. Acuerdo que se basa en la necesidad de actuación conjunta y solidaria. Se integran en esta forma los diferentes principios rectores del Estado autonómico.

Después de la delimitación conceptual se estudian las diferentes prácticas de cooperación (EE. UU.) y mecanismos constitucionalmente previstos (R.F.A.). El autor se centra en los más relevantes: ayudas financieras federales (cooperación vertical) y convenios interestatales (cooperación horizontal) y tareas comunes (solamente previstas en la Ley Fundamental de Bonn). Se describen también

las técnicas que en Italia se han considerado de cooperación.

La tesis del trabajo, que actúa de hilo conductor a lo largo de todo el estudio, conduce al análisis del rol de los Senados respectivos (como Cámaras de representación territorial) en la formación de la voluntad federal.

Para el autor constituye una premisa necesaria para la existencia de auténticas relaciones interorgánicas cooperativas la existencia de mecanismos de colaboración intraorgánicos de las unidades que forman el sistema. Es fundamental que las unidades descentralizadas participen en la formación de la voluntad. Seguramente se está pensando en las funciones desempeñadas por el Bundesrat.

Quizás esta idea nos explica el análisis en el ordenamiento constitucional español de una serie de instituciones que no parecen responder al concepto de cooperación previamente establecido, sino al más general de colaboración. Se estudia así la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, la defensa del interés supremo de la Constitución mediante su legitimación para impugnar ante el Tribunal Constitucional la legislación del Estado, la designación de senadores por parte de las Comunidades Autónomas, así como el papel del Senado y la participación en el ámbito de la Economía (L.O.F.C.A. y art. 131.2 de la Constitución).

Estos supuestos de interrelación de las partes son de naturaleza muy diferente a la cooperación. No estamos en presencia de un ejercicio conjunto de competencias separadas, sino de participación de los entes descentralizados en las decisiones estatales. Cristafulli utiliza el término «funciones constitucionales de las regiones» para referirse a los supuestos previstos en el ordenamiento italiano: la

iniciativa legislativa regional y la participación de los Presidentes regionales en el Consejo de Ministros estatal.

El análisis de estos mecanismos de participación, de colaboración en la configuración del «indirizzo» estatal le permite al profesor Santolaya establecer con claridad su rol de entes portadores de intereses generales. Como partes de un Estado «compuesto», según la terminología utilizada por Hesse y recogida por nuestro Tribunal Constitucional (Sent. 28.1.82 y 14.4.83), han de participar en la formación de la voluntad a través de la participación de sus representantes en determinados órganos centrales del Estado. Se trata de la promoción en la colaboración con otros órganos constitucionales de los intereses generales del Estado (voto particular S.T.C. 14 de julio 1981).

La deficiente configuración del Senado como Cámara de representación territorial, condición que se considera indispensable para la puesta en marcha de auténticos mecanismos de cooperación que no se transformen progresivamente en factores de centralización, conduce al profesor Santolaya a realizar una interpretación de la Constitución que evite la reforma de la misma. Se trataría de potenciar los «grupos territoriales» que prevé el Reglamento del Senado (art. 32.1), integrar la Comisión Legislativa Permanente de Autonomías, Organiza-

ción y Administración Territorial (art. 94.3. R.S.) por representantes de los grupos territoriales, así como utilizar en este mismo sentido la previsión constitucional relativa a Comisiones Legislativas (art. 75.2.).

Finalmente el libro analiza de forma pormenorizada toda la problemática planteada por los convenios entre Comunidades Autónomas previstos en el art. 145 de la Constitución. Precepto que ha sido desarrollado de forma desigual por los diferentes Estatutos de Autonomía.

La publicación de este trabajo nos parece fundamental por la clarificación que efectúa del término «cooperación» deslindándolo de figuras afines (coordinación, control, colaboración). Cooperación que se estima es una necesidad estructural del funcionamiento del sistema autonómico en relaciones a los fines que la Constitución propugna. Esta limitación conceptual, con las consecuencias que comporta, deriva de la consideración del carácter de las Comunidades Autónomas como entes políticos portadores de intereses generales, como poderes públicos que integran el Estado, como explicita la Constitución en su artículo segundo. La autonomía permite la estructuración de la unidad desde bases distintas. Es la expresión del pluralismo social en base territorial.

ELISENDA MALARET GARCÍA