

# LA CONSTRUCCION DOCTRINAL DEL ESTADO AUTONOMICO

(En torno a la obra del profesor Muñoz Machado «Derecho público de las Comunidades autónomas»)

JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO

## I

Una de las novedades más destacadas de la Constitución española de 1978 ha sido, sin duda, la configuración sobre nuevas bases de la organización territorial del Estado. Por eso se ha dicho que estamos ante el «tema crucial de la Constitución» (1), siendo «el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del antiguo régimen» (2). Por ello no es difícil aventurar que la correcta y duradera solución de los problemas derivados de la descentralización territorial condiciona, en muy alta medida, la estabilidad misma de nuestro sistema constitucional. No es por eso extraño que la doctrina se haya dedicado con especial intensidad a la interpretación de los preceptos constitucionales reguladores de la cuestión, tarea aún más obligada por cuanto aquéllos adolecen de cierta imprecisión y ambigüedad, consecuencia lógica del *consenso* entre las fuerzas políticas constituyentes (3). Así, transcurridos cuatro años largos desde la promulgación de la Constitución, disponemos ya de abundante bibliografía sobre la organización territorial del Estado, tema que se aborda desde las más diversas perspectivas, tanto políticas como estrictamente científicas, y aun aquí bajo sus diversas facetas: económicas, históricas, culturales, sociológicas, y lógicamente jurídicas. Centrándonos únicamente en los trabajos predominantemente jurídicos, debe destacarse, además de su abundancia, en primer lugar, su exhaustividad, en el sentido de analizar la mayoría de los problemas que plantea el sistema autonómico. En segundo término, la preferencia por el tratamiento sectorial, más que los análisis globales del Estado autonómico, ciertamente más dificultosos;

(1) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Público*, núm. 74, 1979, p. 17.

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Estudio preliminar», al vol. col. *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 13.

(3) La necesidad de la labor interpretativa de los juristas ha sido puesta de manifiesto, por ejemplo, por R. MARTÍN MATEO en su nota editorial al núm. 182, monográfico, sobre «La Administración Territorial» de *Documentación Administrativa*, 1979, p. 9.

la organización de las Comunidades autónomas (en adelante CCAA), el acceso a la autonomía, la distribución de competencias o los aspectos financieros han llamado la atención de los autores, produciendo trabajos de cierta calidad en general. No faltan, sin embargo, los tratamientos más generales. Dentro de éstos, podrían distinguirse, por un lado, las páginas dedicadas al Estado autonómico en los manuales y cursos del Derecho constitucional español (4) o de Derecho administrativo (5), así como en los comentarios por artículos al texto constitucional (6), trabajos todos ellos muy estimables que, además de suponer en algún caso, interpretaciones de primera hora, sin apenas soporte doctrinal ni legislativo, tienen la virtud de insertar los problemas de la organización territorial en el marco más amplio del sistema jurídico constitucional. Pero contamos también con diversas obras monográficas y sistemáticas sobre el sistema autonómico en su conjunto, algunas de ellas, y por cierto muy estimables, debidas a la pluma de autores extranjeros (7); pues bien, entre esos trabajos ha de citarse la reciente aparición del primer volumen de una obra que con el título de *Derecho público de las Comunidades autónomas* ha escrito el profesor Santiago MUÑOZ MACHADO, uno de nuestros principales expertos sobre temas autonómicos (8).

En general, toda la bibliografía citada ha tenido el acierto de poner al descubierto (en ocasiones con valentía) las incoherencias e imprecisiones, y los indudables aspectos positivos, del tratamiento constitucional de las autonomías territoriales, tratando de explicar sus raíces históricas y de resolver satisfactoriamente los problemas planteados, a la luz principalmente del Derecho comparado, de cuya experiencia ha hecho un uso generoso la doctrina española. Esa labor ha contado con un obstáculo de origen: no se trataba de interpretar un sistema perfectamente delimitado, sino de comprender las claves generales, descubrir insuficiencias y esbozar soluciones. Para decirlo más claramente, había que construir doctrinalmente un Estado de nueva planta utilizando los no muy abundantes mimbres que el texto constitucional ofrecía. La tarea era ingente, sobre todo en los primeros momentos, en que los preceptos

(4) Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse aquí obras como la de Miguel A. APARICIO, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1980; E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983; J. DE ESTEBAN-L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, 2 vols., Labor, Barcelona, 1980 y 1982; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA y L. AGUILU LUCÍA, *Lecciones de Derecho Constitucional. II, Derecho Autonómico*, F. Torres, Valencia, 1982; G. PECES-BARBA, con la colaboración de L. PRIETO SANCHIS, *La Constitución española de 1978. Un análisis de Derecho y Política*, F. Torres, Valencia, 1981; o L. SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Ed. Nacional, Madrid, 2.ª ed., 1981.

(5) Por ejemplo, R. ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1980; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1982; o F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, CEC, Madrid, 1980, vol. I.

(6) Por citar algunos de los de más calidad recordemos los comentarios de O. ALZAGA en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ed. del Foro, Madrid, 1978; o los de R. ENTRENA en la obra col. *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980.

(7) Entre esas obras podríamos destacar las de E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades autónomas*, Ed. Nacional, Madrid, 1980; M. CLAVERO ARÉVALO, *La España de las autonomías*, Langa A. P., Madrid, 1978; L. LÓPEZ RODÓ, *Las autonomías, encrucijada de España*, Aguilar, Madrid, 1980; J. M. QUINTANA, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, Palma de Mallorca, 1982; J. L. DE SIMÓN TOBALINA, *El Estado autonómico y sus matices federales*, IEAL, Madrid, 1981. Los libros extranjeros a que nos referimos son los de F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Ed. Económica, París, 1981; y L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Guiuffrè, Bolonia, 1979 (Este último libro ha sido traducido con el título *El ordenamiento español de las Comunidades autónomas*, IEAL, Madrid, 1982).

(8) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982.

constitucionales carecían del adecuado desarrollo normativo (por ejemplo, los Estatutos de Autonomía) ni habían pasado por el tamiz interpretativo del Tribunal Constitucional. Esto debe decirse en descargo de posibles lagunas, pero también como mérito y reconocimiento del papel que la doctrina ha ido desempeñando en la construcción misma del Estado autonómico.

## II

Como se decía más atrás, la obra que comentamos viene a añadirse a ese conjunto de trabajos monográficos que han intentado un análisis global del sistema autonómico. Y, como en la mayoría de ellos, la finalidad pedagógica es manifiesta, no sólo por la personalidad del autor, prestigioso profesor de Derecho administrativo, sino porque tal propósito se confiesa abiertamente en el prólogo del libro, y en todo caso se deduce de su lectura: se trata de un trabajo escrito con el rigor, la precisión sistemática, la profundidad de análisis, el caudal de conocimientos y la claridad expositiva a que su autor nos tiene acostumbrados; virtudes por cierto que ya nos eran conocidas para quienes en otra ocasión tuvimos la suerte de seguir sus explicaciones en las aulas universitarias.

Y precisamente la condición del profesor MUÑOZ MACHADO como especialista en una de las ramas más tradicionales del Derecho público, no deja de proporcionar la oportunidad de lanzar una invitación a superar la relativa desconfianza entre los diversos sectores doctrinales, con frecuencia propensos más al encorsetamiento administrativo que a consideraciones intelectuales de más altos vuelos. Sin querer entrar en los aspectos conceptuales, metodológicos o sustanciales de la polémica sobre el encuadramiento del estudio jurídico de algunos temas, entre ellos el de la organización territorial del Estado, sobre el que se han pronunciado ya ilustres plumas, y a cuyas conclusiones sería del todo pretencioso querer añadir nada, sí parece que debe hacerse —y éste es en el fondo el sentido último de estas líneas— una llamada a la colaboración interdisciplinaria, que no quiere decir, claro está, la confusión disciplinaria.

Quizá ocurre que la propia realidad esté empezando a imponerse a otras consideraciones; y que en el fondo las discusiones están poniendo de manifiesto la dificultad de encuadrar algunos temas —el de las autonomías regionales, por ejemplo— en los estrechos márgenes de los actuales programas oficiales de enseñanza. El propio MUÑOZ MACHADO lo advierte en el prólogo al libro que comentamos; y, en efecto, el régimen jurídico del sistema autonómico ha incidido de forma tan profunda en la estructura jurídica general del Estado, sus problemas técnicos son tan sustancialmente peculiares, la amplitud de cuestiones afectadas es tan evidente, que empieza a exigir un tratamiento científico en alguna medida diferenciado, al que empiecen a contribuir ya mismo los estudiosos de las disciplinas más próximas. El libro del profesor MUÑOZ MACHADO parece que se sitúa en esa línea, incluso proponiendo una denominación en su mismo título, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, que podría hacer fortuna en un futuro más o menos próximo. En cualquier caso, mientras se llega a esa meta vislumbrada, deberemos conformarnos con la colaboración entre los sectores doctrinales más implicados en el tema.

Partiendo de esas consideraciones generales hay que decir inmediatamente que la obra de S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, es

antes que nada y sobre todo la obra de un profesor universitario, pensada y escrita para sus alumnos. Personalidad y finalidad que explican y justifican el carácter sobrio, claro, sistemático y hasta ameno de la exposición, y el rigor exquisitamente jurídico del método utilizado. Pero, además, se trata de un libro que viene a culminar por el momento la trayectoria científica de su autor, especialmente volcada desde hace algún tiempo al tema de las autonomías regionales (9). En ese sentido ha de destacarse su labor de abrir caminos cuando aún la hojarasca dificultaba la visión, intentando ofrecer las fórmulas que permitieran aminorar los riesgos del viaje. El elogio debe hacerse extensivo a todos cuantos intentaron parecido empeño, sin apenas soportes conceptuales y normativos. Ahora bien, en el caso de MUÑOZ MACHADO no hay que olvidar, junto a su interés docente y científico por la cuestión, su propia experiencia personal en la construcción efectiva (y no sólo teórica) del sistema autonómico español, desde la fase de las preautonomías hasta su inclusión como miembro y secretario de la Comisión de Expertos sobre autonomías que, presidida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, a cuya escuela pertenece nuestro autor, redactó un informe de apoyo doctrinal a los acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno y el PSOE, entonces primer partido de la oposición, en el verano de 1981. Interés científico, propósito pedagógico y experiencia personal han dado como resultado una larga producción sobre el tema, culminada por ahora con el *Derecho público de las Comunidades autónomas*. Y dicho esto hay que advertir que la influencia del trabajo profesional ha sido enormemente benéfico sobre la obra; especialmente por la amplitud documental y por lo que supone de conciencia de la realidad, que permite alejarse de interpretaciones de los textos jurídicos construidas en el vacío y, por tanto, estériles. Es cierto que en algunos temas, el autor defiende puntos de vista ya expuestos en otros ámbitos; pero ello ha de considerarse, simplemente, como un intento de coherencia. Porque en ningún caso hay una subordinación de los criterios científicos, de las rigurosas argumentaciones jurídicas, a intereses políticos o a la justificación de comportamientos personales.

Por último, una constatación. Santiago MUÑOZ MACHADO es, ya lo hemos dicho, un profesor de Derecho administrativo. La advertencia no es ociosa; justifica, antes bien, la utilización en su obra de una notoria perspectiva jurídico-administrativa, por cierto de la mejor factura. Por poner algún ejemplo, ya desde el principio, cuando

(9) Fruto de su dedicación al tema ha sido la abundante bibliografía que nos ha ido haciendo llegar incluso antes de la articulación constitucional del Estado autonómico. Estos son algunos de sus títulos: «El Gobierno y la Administración Regional», en el vol. col. *Las autonomías regionales. I. Aspectos políticos y jurídicos*, Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, pp. 357-443; «La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, pp. 139 y ss.; «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades autónomas y las Corporaciones locales en materia de medio ambiente», en *Documentación Administrativa*, núm. 190, extr., 1981, pp. 351-382; «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, pp. 551-562; «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades autónomas», en el vol. col. *La distribución de las competencias económicas ...*, cit. pp. 309-387; *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2.ª ed. 1981; «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5, 1979-1980, pp. 61-76; «Constitución, Estado de las Autonomías y reforma de las administraciones públicas», en el vol. col. *El Estado y el sector público en España*, fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1980, pp. 36-44; «Sobre la burocracia de las Comunidades autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 97-114; «Administración periférica: observaciones sobre su reforma», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, vol. extr., conmemorativo del CXXV aniversario, 1978, pp. 215-231.

aborda la evolución histórica del Estado centralista, lo hace refiriéndose a la «formación y crisis de sus *estructuras administrativas*» (cap. I), y por eso alude a los «principios de articulación de la centralización *administrativa*», a la pervivencia de la centralización *administrativa* en España y a las quiebras del modelo burocrático-centralizado de *administración*. Igualmente en las sugestivas páginas dedicadas a los principios generales de ordenación de las CCAA en la Constitución de 1978 se analiza el principio de cooperación; pues bien, al enumerar sus manifestaciones orgánicas y funcionales (pp. 224-240), la exposición se centra primordialmente en el ámbito administrativo. Lo cual es perfectamente legítimo y pone de relieve una vez más los esfuerzos del autor para articular de forma efectiva el sistema autonómico. Pero no puede olvidarse tampoco que la historia del regionalismo, en general, y del español, en particular, no es sólo una historia de estructuras administrativas, sino también, y sobre todo, de modelos políticos, de ideologías e incluso de emociones colectivas, como el propio MUÑOZ MACHADO parece reconocer implícitamente en el capítulo dedicado a las alternativas históricas al Estado centralista. Por lo que al principio de cooperación respecta, es cierto que produce manifestaciones muy importantes para la estructura funcional del Estado, en la esfera administrativa, pero no pueden considerarse las únicas; además de que se explican en función de ideas previas de «integración» política, y no sólo por necesidades funcionales, han de tenerse presentes las formas de esa cooperación en cuanto *participación* de las CCAA en la voluntad política del Estado, tanto a través de la formación de los órganos estatales (por ejemplo, el Senado, al que se refiere el profesor MUÑOZ MACHADO) como en la formación de los actos de voluntad de esos órganos; así, la formación de la ley estatal, sobre todo mediante la iniciativa legislativa (art. 87.2 de la Constitución); la reforma constitucional; la adopción de medidas en relación con las propias CCAA; la planificación de la actividad económica, y la formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado, concretamente la expresada en los tratados y acuerdos internacionales. En suma, todos esos problemas difícilmente pueden desconocerse si se quiere llegar al conocimiento adecuado de lo que el principio de cooperación supone desde la perspectiva de la *solidaridad* que proclama solemnemente el texto constitucional (art. 2.<sup>o</sup>). Por eso el profesor MUÑOZ MACHADO analiza alguno de ellos dentro del sistema concreto de reparto de competencias.

Y centrándonos ya en la obra *Derecho público de las Comunidades autónomas*, hay que comenzar por decir que se ha concebido en dos volúmenes; el primero de ellos, el único que ha llegado por el momento al lector, analiza la evolución histórica de la organización territorial del Estado español, con una referencia especial a la Constitución de 1931 y a las preautonomías; las tendencias descentralizadoras en Europa; los principios generales de ordenación de las CCAA en la Constitución de 1978; los Estatutos de Autonomía; y la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. En el segundo volumen, nos anticipa el profesor MUÑOZ MACHADO, se expondrán la organización política y administrativa de las CCAA con las demás Administraciones públicas territoriales (por cierto que las CCAA son Administraciones públicas, pero no sólo eso), el control de las decisiones autonómicas y el sistema de conflictos con otros poderes públicos, para terminar con un análisis de la financiación de las CCAA.

Esa distribución quizá merecería algún comentario. En cualquier caso, todo criterio de distribución puede ser discutible, y en muchas ocasiones no afecta al

contenido ni al logro de la finalidad propuesta. En esta obra se siguen las líneas tradicionales en la exposición del tema; sólo cabría preguntarse si el tratamiento del control y de la solución de los conflictos pudiera haberse vinculado más estrechamente en el hilo del discurso al de las competencias. De todas formas, la observación, seguramente falta de razón, es de índole menor y en nada empaña la unidad básica del texto.

Por lo que respecta a los temas tratados, es apreciable la intención de exhaustividad, como pone de manifiesto la inclusión del análisis de la financiación de las CCAA, excluido generalmente en las obras similares. En realidad no podía hacerse otra cosa dada la pretensión de pionero de lo que puede ser un libro de estudio de una nueva disciplina.

Y para acabar con esta aproximación global, una mínima referencia al sistema de citas bibliográficas. Desde luego en ningún caso se ha agotado la bibliografía existente. Pero ello no se ha pretendido en ningún momento, como advierte el propio profesor MUÑOZ MACHADO en el prólogo; su intención ha sido, por el contrario, la de ofrecer una bibliografía selectiva de apoyo al texto. El criterio es perfectamente respetable, aunque quizá el lector hubiera agradecido una enumeración más amplia de las fuentes bibliográficas; además de que el criterio de la selección pudiera ser discutible, en las presencias y en las ausencias (lo que ocurre siempre ante cualquier opción) y de que un cierto grado de seguridad pudiera haber aconsejado seguir el sistema clásico de citas completas. La observación no tiene, en todo caso, ningún tono crítico; quizá, al contrario, esas aparentes desventajas no sean sino la manifestación de algo que a veces se olvida. Que un trabajo realmente valioso ha de ser el resultado de la construcción personal de su autor y no una síntesis, más o menos afortunada, de aportaciones ajenas, en que la proliferación en las citas trata de encubrir las escasas ideas propias. Ese defecto no se da en el *Derecho público de las Comunidades autónomas*, obra producto de una elaboración personal realmente estimable.

### III

Sentadas las anteriores premisas sobre el contexto en que nace el *Derecho público de las Comunidades autónomas* y sus rasgos generales, procede iniciar un mínimo análisis de su *contenido*. En este sentido, me parece que en toda obra de estas características deben distinguirse dos grandes partes. Por un lado, los principios o criterios generales que informan la exposición en su conjunto; por otro, los distintos temas en que de alguna manera se concretan aquellos principios. Pues bien, el libro que comentamos facilita, creo, esa división, tanto para su lectura como para la comprensión adecuada del tema expuesto. Y lo facilita no sólo en cuanto al contenido, sino también formalmente.

En efecto, lo que hemos llamado principios o criterios generales podríamos situarlos en los cuatro primeros capítulos del libro, destinados los dos iniciales a analizar el fundamento y los antecedentes históricos del Estado autonómico; y los dos restantes a fijar el cuadro jurídico general de su regulación en la Constitución de 1978. Que es necesario un análisis de las *razones históricas* del moderno regionalismo y de las respuestas históricas a los interrogantes planteados parece fuera de toda

duda. Difícilmente pueden explicarse asépticamente los preceptos constitucionales, si no se entienden sus raíces profundas, las demandas que intentan satisfacer, las aspiraciones ideológicas y aun las emociones más vivas que laten en su seno. Si ello es así con carácter general, lo es más acusado en nuestro sistema político, si tenemos en cuenta que la Constitución más que crear *ex novo* entidades territoriales dotadas de cierta capacidad de autogobierno se ha limitado a reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que con el transcurso del tiempo han ido formando la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles (art. 2.º de la Constitución). Como afirma el profesor SÁNCHEZ AGESTA «no se hace hoy España, sino que se asume su historia» (10); y buena prueba de ello es que el propio texto constitucional ha otorgado valor jurídico a ciertos hechos históricos (11). Es decir, difícilmente puede comprenderse la actual organización territorial del Estado sin conocer sus antecedentes históricos. Por eso el intento en ese sentido de MUÑOZ MACHADO ha de considerarse, sin reservas, meritorio. E incluso la extensión de su tratamiento, muy ajustado, de forma que no desborde en ningún momento lo que se considera el núcleo central del trabajo, es decir, el análisis del régimen jurídico del Estado autonómico tal como se configura en la vigente Constitución. Pero el alcance del esfuerzo de MUÑOZ MACHADO es aún mayor, puesto que, despegándose de nuestro propio pasado histórico, trata en las primeras páginas de explicar en general el nacimiento de las fórmulas descentralizadoras por el fracaso de las viejas estructuras centralistas. Y, como se decía más atrás, en todo momento se vincula la alternativa centralización/descentralización al ámbito de la *organización administrativa*. Ciertamente podría intentarse elevar el vuelo para situar el fenómeno en el plano más ambicioso de la crisis del Estado nacional como modelo político global; en este caso el autor del libro que comentamos ha preferido refugiarse en la parcela que por razón de oficio mejor conoce, y su criterio debe ser respetado. Pues bien, partiendo de esa perspectiva, se describe el origen de la centralización administrativa contemporánea, que el profesor MUÑOZ MACHADO, con buen criterio, sitúa inicialmente en la Revolución francesa y su culminación en la obra de Napoleón; y su recepción en España, principalmente tras la Constitución de Cádiz y la división provincial proyectada en sus rasgos definitivos por Javier DE BURGOS. Recuerda el profesor de Alcalá los efectos beneficiosos que había aportado la idea centralizadora desde el punto de vista de la eficacia de la acción pública e incluso como condición del régimen democrático. La idea del autor es, así, comprobar que la propia incapacidad del sistema centralista ha conducido a su superación por vía de la descentralización; claramente lo expone en unas palabras que no nos resistimos a recoger: «nuestro objetivo es probar cómo el mantenimiento de los esquemas propios del sistema centralista desde su inauguración hasta la aprobación de la Constitución de 1978... permitió, con el transcurso del tiempo, una agudización incluso de su contenido original para hacer más profundo e intenso el dominio por el poder central sobre toda la maquinaria administrativa del Estado; de manera que, ya en nuestro tiempo, la centralización presentaba evidentes síntomas de crecimiento que habían hecho perder a la Administración la agilidad y eficacia que esperaban quienes

(10) «Algunos caracteres...», *cit.*, p. 16; y *Sistema político...*, *op. cit.*, p. 361.

(11) Por ejemplo, cuando declara que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales» (disp. adicional primera), o cuando facilita el acceso inmediato a la autonomía plena de los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía...» (disp. transitoria segunda).

implantaron el sistema» (p. 43) (12). Para probar el aserto, se describen a continuación las principales características del sistema de centralización administrativa en España: la expansión de la Administración periférica y sus problemas; el progresivo vaciamiento de las competencias de las Diputaciones provinciales; la situación de la Administración municipal. En todo caso, la conclusión es el enorme aumento del poder de la Administración del Estado, sin el paralelo de la adaptación de sus estructuras; para MUÑOZ MACHADO cabían dos soluciones alternativas: o la entrega a la Administración local de nuevas responsabilidades, o la llamada «descentralización funcional», o por servicios. La insuficiencia de ambas ha sido notoria; de ahí que «el ensayo de una alternativa organizativa basada en la implantación de un modelo de carácter descentralizado tome fuerza a partir del propio fracaso del sistema que trata de sustituir y justifique también la esperanza en una mejor atención de algunos asuntos públicos» (p. 70). Además de esas razones funcionales, MUÑOZ MACHADO explica la descentralización por la incidencia de las ideas de *participación* de los ciudadanos en las estructuras administrativas y en la formación de las decisiones administrativas (13).

Con las observaciones que antes se hicieron sobre el alcance de la explicación dada por MUÑOZ MACHADO a la connotación histórica de la descentralización, debe llamarse la atención sobre la forma luminosa y sugestiva en que el problema queda reflejado a lo largo de estas primeras páginas, en que el esfuerzo de síntesis, la claridad expositiva, el rigor metodológico y la agilidad de estilo conforman un capítulo ciertamente logrado que consigue atraer fácilmente la atención del lector.

Acto seguido, el profesor MUÑOZ MACHADO pasa a exponer las *alternativas históricas españolas al Estado centralista*. Y no deja de advertirse que tales alternativas se sitúan por el autor, desde el primer momento, en el plano ideológico y político; lo que viene a confirmar que la centralización y la subsiguiente descentralización no eran sólo administrativas. En todo caso, hay que admitir, con MUÑOZ MACHADO, que la historia de la centralización es también, ya desde comienzos del siglo XIX, la historia de la resistencia a ella, con raíces ideológicas profundas que nos llevarían a épocas mucho más antiguas. En esas ideas cree ver el autor una componente federalista, aunque se estructuran en distintas corrientes históricas; a saber, los foralismos; las tendencias estrictamente federalistas, impulsadas por PI Y MARGALL sobre la base de PROUDHON y plasmadas en la I República (1873); y los movimientos nacionalistas, especialmente vasco, catalán y gallego; concluyendo con las respuestas jurídico-constitucionales a aquellas reivindicaciones, especialmente la fórmula de la Mancomunidad catalana. Todos estos temas pasan rápidamente en unas cuantas páginas del libro, las suficientes para llamar la atención al lector acerca del pasado de tensiones y demandas nunca del todo satisfechas con que se ha encontrado el constituyente en 1978. Por si hubiera alguna duda, el propio autor lo confiesa abiertamente: «La crisis general del sistema burocrático centralizado de gobierno y administración, ...; la presencia viva de movimientos nacionalistas y autonomistas particularmente intensos

(12) La explicación del fenómeno descentralizador a partir de la insuficiencia funcional de los sistemas centralizados ha sido mantenida por la mayoría de la doctrina; por todos, L. COSCULLUELA, «Las vertientes del regionalismo», en el vol. col. *Las autonomías regionales. I. Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit., pp. 215 y ss; y T. R. FERNÁNDEZ, «Aspectos institucionales del regionalismo», en el vol. col. *Las autonomías regionales. I. Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit., p. 306.

(13) La descentralización como exigencia de participación política ha sido defendida, por ejemplo, por L. COSCULLUELA, en «Las vertientes del regionalismo», cit., pp. 218-221.



en algunos territorios españoles; la vinculación de la idea descentralizadora a la consagración de la democracia, llevó a todos los partidos que operaron en la etapa de transición hacia la Constitución de 1978 a incorporar a sus programas respuestas específicas a la crisis del sistema centralista» (p. 82).

¿Esto quiere decir que habiendo surgido las tendencias anticeutralistas tan tempranamente nunca encontraron la adecuada respuesta por el poder público? Desde luego no la encontraron definitivamente, aunque sí se ofrecieron algunas. Además de los sucesivos proyectos legislativos que, con buen criterio, MUÑOZ MACHADO despacha en breves párrafos, salvo quizá el tema de las Mancomunidades sobre el que pudiera haberse detenido algo más, el ilustre profesor de Derecho Administrativo se limita a señalar dos respuestas constitucionales históricas: el proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873 y la solución regionalista en la Constitución de la II República. La elección es enteramente acertada; la primera de las respuestas apenas ha encontrado eco en la regulación de la Constitución de 1978, salvo en su sentido negativo; es decir, en cuanto que su fracaso ha provocado una prevención más o menos disimulada sobre el federalismo en nuestro país. Por el contrario la Constitución de 1931 ha de considerarse, con MUÑOZ MACHADO, el antecedente directo de nuestro actual sistema autonómico, del que proceden, a veces literalmente, muchos preceptos vigentes, aunque éstos en su conjunto permiten una mayor dosis de competencias para las CCAA. Esa importancia explica el tratamiento más amplio del tema en el libro, en que, desde una óptica eminentemente jurídica, se analiza la cuestión de la forma de Estado; las vías de acceso a la autonomía; la distribución de competencias y la prevalencia del Derecho estatal; la organización de los poderes autonómicos; el control sobre las regiones autónomas y los conflictos de competencias y las transferencias de servicios.

Ahora bien, el nuevo diseño de la organización territorial del Estado operado por la Constitución de 1978 no viene sólo a dar respuesta a una situación histórica concreta, sino que se inserta además en un marco más amplio de tendencias descentralizadoras de los Estados tradicionalmente unitarios, especialmente los europeos, fenómeno que advierte agudamente MUÑOZ MACHADO, y que concretá en los casos de Italia, Gran Bretaña, Bélgica y Francia, cuyas líneas más generales estudia (14). Quizá se echa en falta alguna referencia a un proceso de alguna manera paralelo a esa evolución descentralizadora de los sistemas unitarios; me refiero a la «crisis» de las formulaciones tradicionales de los federalismos clásicos, hasta el punto de que puede hablarse de una cierta convergencia de modelos descentralizados, superadora de la distinción típica entre el Estado unitario, regional y federal, fenómeno al que por cierto se ha referido entre nosotros el propio MUÑOZ MACHADO en ocasiones anteriores (15). Además de que tampoco puede olvidarse que la transformación de los Estados tradicionales no se ha producido sólo *ad intra*, es decir, mediante el reparto del poder político entre las entidades territoriales que le componen, sino también *ad extra*, o sea, cediendo parcelas de ese poder a organizaciones supraestatales. Ambas direcciones, a las que se ha referido en un clarificador trabajo el profesor SÁNCHEZ

(14) Parecido análisis fue hecho ya hace tiempo por T. R. FERNÁNDEZ, en su artículo «Las autonomías regionales: tendencias europeas actuales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, 1976, pp. 431-449; y en «Aspectos institucionales del regionalismo», *cit.*, pp. 315-335.

(15) Por ejemplo en «El Gobierno y la Administración regional», *cit.*, pp. 361-369.

AGESTA (16), aparentemente contradictorias, han de tenerse en cuenta conjuntamente, pues si en principio el estudio de la organización territorial del Estado debe centrarse lógicamente en los problemas de aquel reparto *interior* del poder, no puede desconocerse que la integración del Estado en entidades superiores puede incidir de algún modo en aquél.

Piénsese, por poner un ejemplo, en la repercusión que sobre las competencias de las CCAA pudiera tener la posible incorporación de España a las Comunidades europeas, tema que ha preocupado ya a la doctrina, entre otros al propio profesor MUÑOZ MACHADO. Por eso no habría estado de más una referencia, aunque hubiera sido mínima, a todas estas cuestiones en este lugar.

Sobre la base de estas ideas, el autor concluye este capítulo con el estudio de las *preautonomías*, que como se sabe fueron un ensayo provisional de regionalización que precedió a la Constitución (17). Nada se dice, sin embargo, de otros intentos, algunos de los cuales proceden de los últimos años del anterior régimen; en concreto las fórmulas de los regímenes especiales y las Mancomunidades provinciales, posibilidades abiertas por la Ley de Bases sobre el Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 y el Decreto de 7 de noviembre de 1975. No obstante sí debe reconocerse la importancia de los regímenes preautonómicos como avance de soluciones constitucionales y preparación de organizaciones propias; de ahí que la propia Constitución les haya reconocido ciertas funciones constitucionales y de que los Estatutos han atribuido a las CCAA correspondientes la organización, competencias y servicios de los entes preautonómicos; permitiendo corregir en la fase definitiva algunas deficiencias observadas (por ejemplo, en materia de Comisiones de transferencias). En ese sentido, y tras subrayar estos efectos, MUÑOZ MACHADO narra en unas páginas apretadas el proceso de instauración de las preautonomías y los rasgos más definitivos de su régimen jurídico.

A partir de aquí, el resto del libro analiza ya directamente la regulación de las autonomías territoriales en la Constitución de 1978, a cuyos *principios generales* dedica todo el capítulo tercero, eje vertebrador de toda la exposición. La necesidad de su inclusión resulta obvia, en cuanto que luego cada tema no es sino la concreción de aquellos principios. Por eso hubiera sido deseable una mayor sistemática y, posiblemente, más fidelidad al enunciado de los principios generales que la Constitución ofrece en su artículo 2; los de *unidad, autonomía y solidaridad*. Si aquellos dos reciben un tratamiento suficiente y equilibrado, el de *solidaridad* pudiera parecer un tanto diluido y equiparado en el texto, sin aclararse excesivamente la razón, al de «cooperación» y aun en éste no llega a obtenerse la plenitud de sus potencialidades.

Asimismo parece que, siguiendo el espíritu (y la letra) del texto constitucional, el principio de *unidad* debiera ser expuesto antes que el de *autonomía*; lo contrario podría hacer pensar que la *unidad* se logra desde la *autonomía*, planteamiento vagamente federalizante incompatible con la concepción constitucional de la *autonomía* en el marco de la previa *unidad nacional*. De igual forma que el principio

(16) «El regionalismo en la perspectiva de la evolución del Estado», en *Revista de Estudios Regionales*, núms. 23-24, 1979-1980, pp. 9-34.

(17) El tema fue abordado por MUÑOZ MACHADO en «La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía», *cit.* El tema ha sido analizado recientemente en un libro de primera mano, debido al que entonces era Ministro para las Regiones, con quien por cierto colaboró en distintas ocasiones el profesor MUÑOZ MACHADO; *cfr.* M. CLAVERO ARÉVALO, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983.

dispositivo o de voluntariedad difícilmente puede considerarse al margen de uno de los principios constitucionales, el de autonomía; es éste el que se organiza de acuerdo con aquel principio; y no sólo con él, sino también sobre la base de otros, ciertamente interrelacionados; a saber, los de generalidad, singularidad o especificidad, gradualidad, elasticidad, y espontaneidad.

De todas formas estas observaciones, seguramente injustificadas, en nada empañan el contenido del texto. En suma, el profesor MUÑOZ MACHADO comienza exponiendo el *principio dispositivo* en materia de autonomías, concretándole en el acceso a la autonomía y en la determinación de su contenido. Ciertamente la importancia del principio en el sistema autonómico justifica sobradamente la preferencia de su tratamiento, y hace que MUÑOZ MACHADO vincule a su análisis el de los Pactos autonómicos de 1981, pactos que fueron precedidos de un Informe redactado por la Comisión de Expertos de la que este mismo autor formó parte. Y el dato no es irrelevante en cuanto, aunque lógicamente todos los puntos de vista sobre el alcance del principio de voluntariedad responden a los reflejados en aquel Informe, es de agradecer el distanciamiento exquisito que se aprecia en ese tema, desarrollado de forma suficiente y clara, concluyendo en que esos pactos significaron la generalización en todo el territorio español de las CCAA y la relativa uniformización u homogeneización del contenido de la autonomía. Nada se dice sobre el entronque constitucional de los pactos o sobre los problemas jurídicos del proyecto de LOAPA incluido en aquéllos; tal vez deba reconocerse que era ya empeño que excedía las finalidades de la obra.

No rehúye MUÑOZ MACHADO el tratamiento de la *forma de Estado*. Tras recordar la indefinición del constituyente, describe en unas páginas densas de contenido y brillantes de forma los esfuerzos doctrinales de caracterizar el Estado regional como tipo intermedio de Estado entre el unitario y el federal, las posiciones doctrinales sobre las notas esenciales de los sistemas federales, y la progresiva reducción de las notas diferenciales entre el regionalismo y el federalismo. Como conclusión, MUÑOZ MACHADO, recogiendo una corriente doctrinal ya importante, seguida por él mismo en ocasiones anteriores, deja sentado que las técnicas de articulación de los sistemas regionales y federales son «sustancialmente idénticos», y en esa convergencia ha de situarse nuestro propio Estado autonómico.

Superada, pues, de alguna manera la discusión sobre la forma de Estado, MUÑOZ MACHADO prefiere entrar en el análisis de su contenido, que centra en los principios de *unidad, autonomía y cooperación*. Y en ese análisis debe alabarse, sin reservas, el pragmatismo de las interpretaciones, destinadas a hacer efectivas decididamente las previsiones constitucionales, y a aclarar y resolver los problemas concretos que su realización práctica pueda plantear. Las páginas dedicadas a la *autonomía* son verdaderamente valiosas; tras hacerse eco de la diversidad de significados del término y de las concepciones doctrinales sobre la autonomía resumidas magistralmente (MORTATI, ZANOBINI, VIRGA, ROMANO), termina manifestando que «lo sustancial es que los módulos de la autonomía y las garantías del ejercicio de los poderes en que se sustancia están constitucionalizados, esto es, prefigurados en la propia Constitución que es la que contiene el diseño conforme al cual se reparten los poderes de dirección política y sus limitaciones respectivas» (p. 173). Tras estas consideraciones generales sobre el concepto de la autonomía, se entra en la de las nacionalidades y regiones, cuyas características generales resume sintetizando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para acabar presentando una cuidadosa doctrina de la «garantía constitucional» de la autonomía regional, frente a la «garantía institucional» de la

autonomía local, que, aplicando la vieja concepción de C. SCHMITT, ha estudiado en otro espléndido libro Luciano PAREJO (18). El estudio de la autonomía concluye con un importante epígrafe dedicado a sus límites generales, tema que la mayoría de los autores estudia en cuanto límites de las competencias de las CCAA y que en este libro, siguiendo el criterio ya sustentado por el profesor Jorge DE ESTEBAN con anterioridad (19) tiene un alcance más general. No puede por menos de recomendarse la lectura detenida de este epígrafe; los límites del interés general, la solidaridad, igualdad, libertad de circulación de las personas y los bienes, y el territorio, son aquí diseccionados con bisturí en un análisis riguroso y sistemático que no se detiene en consideraciones teóricas, puesto que partiendo del respeto escrupuloso al texto constitucional, incorpora la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las soluciones estatutarias, resolviendo los problemas concretos que podrían plantearse. Tan sólo una observación menor: las citas de la jurisprudencia constitucional hubieran quedado más precisas con el señalamiento de la fecha de publicación e incluso de la numeración del fundamento jurídico del que se entresaca cada cita.

Inmediatamente se indaga acerca del principio de *unidad*, en su perspectiva de marco de relaciones entre los poderes públicos que actúan dentro del Estado. En primer término, se expone la triple significación del principio: punto de partida necesario para la existencia de la autonomía (como, por cierto, se advertía más atrás); límite para la configuración y actuación de las CCAA, en cuanto se concrete en los preceptos constitucionales; y fundamentación última de las competencias del Estado; en ese sentido, se identifican los intereses unitarios con los intereses generales, como legitimación del apoderamiento estatal. De nuevo se impone aquí el fino método jurídico, especialmente en la relación del interés general como criterio de determinación de las competencias del Estado, cuyos supuestos y excepciones quedan contemplados a la luz segura de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El tema de la unidad se concluye con la referencia a la *supremacía* de los poderes del Estado sobre los de las CCAA, que MUÑOZ MACHADO considera exigencia del principio de unidad, siguiendo la interpretación del propio Tribunal Constitucional. Con origen histórico en la «supremacy clause» de la Constitución norteamericana (art. 6.<sup>o</sup>), el profesor de Alcalá enumera las manifestaciones de ese principio de supremacía; así, la reserva, a la Ley orgánica de las materias de especial relevancia para la comunidad nacional la reserva a la competencia del Estado de los asuntos más importantes (art. 149.1), o al menos la regulación de sus aspectos básicos, la prevalencia del Derecho estatal en los conflictos y su carácter supletorio (art. 149.3), la atribución al Estado de las competencias definitivamente residuales, las competencias extraordinarias del Estado previstas en los arts. 150.3 y 155 de la Constitución, o la competencia estatal para ordenar el sistema financiero. Lo que no es sino una manifestación de la tendencia general de la expansión de los poderes centrales en los sistemas federales y regionales, como advierte correctamente MUÑOZ MACHADO en una lúcida descripción de las técnicas utilizadas en el Derecho comparado. La tensión, que se adivina en el texto, entre las exigencias de la autonomía (incompatibles con la centralización) y el progresivo proceso centralizador a que conducen las necesidades de la unidad, precisa resolverse

(18) *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

(19) El tema le abordó primeramente en «Constitución española y Constituciones europeas», en el vol. *El Estado y el sector público en España*, op. cit., pp. 13-27; y en *Documentación Administrativa*, número 189, 1981, en espec. pp. 283-292; recogiendo más tarde en su libro, en colaboración con L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pp. 345-352.

en un principio que equilibre el sistema. MUÑOZ MACHADO cree hallarse en el principio de *cooperación*; la Constitución se ha decantado, me parece, por otro término, el de *solidaridad*.

Tras señalar los fundamentos de la cooperación, que MUÑOZ MACHADO considera la clave del sistema, se esfuerza por ofrecer las fórmulas de su articulación técnica; el primer obstáculo para esa tarea es que muchas de ellas no se contemplan en la Constitución, pero ciertamente no las prohíbe, además de estar avaladas por la experiencia del Derecho comparado. Así, señala, por un lado, *manifestaciones orgánicas*, como la participación en una segunda Cámara (Senado); las conferencias de responsables políticos y administrativos; las técnicas de administración mixta; utilización por un territorio autónomo o por el Estado de servicios pertenecientes a una Administración Pública distinta; y la participación en órganos o establecimientos propios de una Administración Pública de representantes designados por otra. Por otro, *manifestaciones funcionales*, como la apertura a la disponibilidad normativa de una Comunidad autónoma de una materia determinada; las reglamentaciones paccionadas o iniciativas de las CCAA para la tramitación de las leyes estatales; los convenios; el reconocimiento en un territorio de la validez y eficacia jurídica de decisiones adoptadas por órganos administrativos de otro distinto; audiencias e informes de órganos de Administraciones Públicas distintas de las que tienen que adoptar la resolución definitiva; adecuación de la actividad del órgano de que se trate a los programas y directrices técnicas que forme o acuerde el Estado; formación en común de planes y programas que se financien conjuntamente por el Estado y las regiones, y se ejecutan normalmente por éstas; y delegación de competencias del Estado en las CCAA. Se trata, en suma, de un estudio muy completo, aunque ceñido principalmente a la *cooperación administrativa*, que no es la única, como antes se dijo, y aunque muy importante para la eficaz actuación de los poderes públicos, no tanto desde la perspectiva de la estructura política del Estado. Una consideración global de esa cooperación en los términos anteriormente referidos habría enriquecido notablemente la exposición, especialmente si la cooperación se explica no sólo (y es muy importante) por exigencias funcionales, sino también como consecuencia de la «integración» de las CCAA en el Estado. En todo caso, la importancia práctica de la tarea de MUÑOZ MACHADO es innegable; el legislador y el aplicador del Derecho han visto facilitada sensiblemente su labor con la lectura del catálogo de fórmulas de cooperación ofrecidas en este libro.

Una de las consecuencias más notorias del principio dispositivo o de voluntariedad consiste en que no es posible saber el grado de autonomía de una Comunidad autónoma, lo que es tanto como conocer el reparto efectivo del poder político operado por el sistema autonómico, hasta analizar el *Estatuto de autonomía* respectivo. Será esa norma la que, dentro del marco constitucional, delimite el tipo de Comunidad autónoma que se constituye, su organización, sus competencias, el procedimiento de su reforma; hasta el punto de que ha podido hablarse del *principio estatutario* como uno de los informadores de nuestro modelo de organización territorial (20). No es extraño, por eso, que MUÑOZ MACHADO haya dedicado todo un capítulo de su libro (el IV) a los Estatutos de Autonomía; el acuerdo no es ya tan claro acerca de la inclusión aquí del análisis de las formas de acceso a la autonomía.

(20) L. PAREJO: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 81.

en concreto de la iniciativa autonómica, tema ligado a la formación del Estatuto, pero en rigor distinto. No obstante, es de justicia señalar la corrección de su tratamiento. También es de destacar la claridad con que se abordan los procedimientos de elaboración de los Estatutos, su contenido y reforma, siendo discutible la posición del autor en la polémica que mantiene con J. DE ESTEBAN acerca de si el ejercicio de algunas competencias estatales, como la de planificación o, en concreto, la de armonización, pueden considerarse reformas encubiertas de los Estatutos (21). No olvida MUÑOZ MACHADO la delicada cuestión de la *naturaleza jurídica* de los Estatutos y su posición en el sistema de fuentes, temas sobre los que se ha escrito ya abundantemente; el tema aparece en este libro desarrollado con brevedad y las conclusiones a que se llega no son espectaculares, aunque correctas. Así, reitera el carácter de acto legislativo complejo o paccionado de los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151.2 de la Constitución, pero advirtiendo que la potestad legislativa que se utiliza para aprobar el Estatuto es sólo y exclusivamente la de las Cortes. Su conclusión es evidente: «los Estatutos de Autonomía..., son, pues..., leyes estatales que tienen el carácter de orgánicas» (p. 287). Ese Estatuto se inserta en el sistema de fuentes a través de una serie de principios que concretará siguiendo una línea defendida por la mejor doctrina (22) y por el propio Tribunal Constitucional. Así, en primer lugar, su adecuación a la Constitución; en segundo lugar, con respecto a las leyes del Estado, se trata de una norma integrada en el «bloque de constitucionalidad», protegida frente a las demás leyes a través del principio de competencia, que al amparo del artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional justifica la inconstitucionalidad de las normas contradictorias; y de la rigidez formal, en cuanto sólo puede ser modificado por un procedimiento específico. Con relación a las normas autonómicas, es claro que el Estatuto es una norma jerárquicamente superior a ellas, en cuanto «norma institucional básica» de la Comunidad autónoma, lo que justificaría (especialmente a la vista del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) la inconstitucionalidad de todas las leyes autonómicas antiestatutarias.

Con este capítulo concluye MUÑOZ MACHADO el marco general de ordenación del sistema autonómico. Está ya en condiciones de abordar los temas concretos que se desenvuelven en ese cuadro. En este primer volumen sólo se desarrolla la *distribución de competencias entre el Estado y las CCAA*, al que dedica más de trescientas apretadas páginas, repartidas en dos capítulos. La extensión y la profundidad del análisis están plenamente justificadas si se tiene en cuenta que uno de los temas claves en la configuración territorial del Estado es, precisamente, el del reparto de competencias, que será indicativo del grado real de división del poder político, según ha destacado la generalidad de la doctrina (23). Y por ello mismo, como advierte VANDELLI, es uno de sus «puntos más delicados» (24).

(21) A la reforma encubierta de los Estatutos por las leyes de armonización se refiere J. DE ESTEBAN, en *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pp. 370-371.

(22) Por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA en «La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, pp. 277 y ss.

(23) Por todos, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pp. 378-379; y J. LEGUINA, «Las Comunidades autónomas» en el vol. col. dir. por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, p. 774. El fenómeno había sido advertido ya por el propio MUÑOZ MACHADO en su trabajo «El Gobierno y la Administración regional», cit., p. 380.

(24) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit., p. 247.

En rigor, el capítulo verdaderamente sustancial desde una perspectiva jurídico-constitucional es el primero de los dedicados a la distribución de competencias (cap. V), aunque el otro tiene una relevancia práctica muy considerable en cuanto supone la concreción de los principios y reglas generales de ordenación de las competencias en los principales sectores de la actividad pública y el señalamiento de sus excepciones o matices particulares. En ese sentido, es claro que sólo la lectura conjunta de ambos capítulos da una idea exacta del sistema constitucional de reparto de competencias. Es justo resaltar que esta parte del libro ha sido plenamente conseguida. Con alguna pequeña observación que iremos haciendo, MUÑOZ MACHADO aborda el tema con enorme autoridad, desbrozando los vericuetos constitucionales con energía y precisión, y proporcionando una interpretación global que supera en coherencia, rigor y profundidad las ofrecidas hasta ahora en los trabajos de parecidas pretensiones. Y una precisión más. A pesar de la aridez de las cuestiones descritas, la exposición de MUÑOZ MACHADO logra atraer la atención del lector desde el principio hasta el final.

Dentro de estas coordenadas, el tratamiento de los distintos temas es, en general, homogéneo en extensión y calidad. Aunque el autor no las distingue formalmente, parece que pueden diferenciarse en este capítulo inicial (V) cuatro partes. En la primera (epígrafes I a VIII) se abordan los principios generales de la distribución de competencias en la Constitución; la segunda (epígrafe IX) está dedicada a las competencias legislativas; la tercera (epígrafes X y XI) trata las competencias ejecutivas y el control de su ejercicio, y la cuarta y última (epígrafe XII) se destina a la ampliación extraestatutaria de las competencias de las CCAA. Sin ánimo de exhaustividad, veamos algunas características de la exposición.

a) *La distribución de competencias.*—Parte el profesor MUÑOZ MACHADO de la indudable observación de que todo el sistema constitucional de distribución de competencias está incidido por el principio dispositivo o de voluntariedad, yuxtaponiendo fórmulas de Derecho comparado y de nuestra propia historia (especialmente la Constitución de 1931). Como era obligado, el capítulo que comentamos empieza por recordar las técnicas generales de reparto de competencias más frecuentemente utilizadas en Derecho comparado, lo que se hace con un conocimiento del tema ya acreditado en trabajos anteriores (25). Situado así en su contexto, el autor examina ya los criterios constitucionales de distribución de competencias, y lo hace con un lúcido y sistemático estudio de las listas de competencias atribuidas a las CCAA y al Estado en los artículos 148 y 149 de la Constitución, respectivamente, cuyas características e imprecisiones analiza minuciosamente, subrayando —en línea con el sector mayoritario de la doctrina— la importancia clave del artículo 149 y el carácter transitorio del artículo 148; finalizando con unas pinceladas sobre las competencias de atribución (que atribuyó a las CCAA) y las de Derecho común (que fija en las del Estado), y la titularidad de la competencia sobre la competencia por parte del Estado, lo que supone simplemente, y hace bien MUÑOZ MACHADO en subrayarlo, que el Estado puede reformar la Constitución y, por tanto, alterar el reparto territorial de competencias en ella establecido, con la subsiguiente derogación de las previsiones estatutarias contradictorias.

(25) Concretamente en «El Gobierno y la Administración regional», *cit.*

Un evidente interés, teórico y práctico, tiene el estudio de las *fuentes normativas* de las competencias de las CCAA; esto es, lo que en esta obra se denomina muy correctamente «la instrumentación normativa del reparto de competencias», tema sobre el que, como es sabido, se ha pronunciado ya en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional. También es conocido que es el Estatuto de autonomía la norma directamente atributiva de las competencias de las CCAA «dentro del marco establecido en la Constitución» [art. 147.2, d), de la Constitución], lo que ha llevado a incluirla en el llamado «bloque de constitucionalidad». MUÑOZ MACHADO recoge la idea, pero —siguiendo una interpretación lógica y defendida también por otros ilustres profesores, como GARCÍA DE ENTERRÍA (26), e incluso ya hoy por el Tribunal Constitucional, pero frecuentemente olvidada— llama la atención sobre la *supremacía de la Constitución* y la necesidad de interpretar conforme a ella el contenido de los Estatutos; matizando después que las competencias autonómicas no quedan fijadas totalmente en los Estatutos, sino que también contribuyen a su delimitación otras leyes estatales. MUÑOZ MACHADO recoge al respecto ideas vertidas en otro trabajo anterior (27) y, en mi opinión, cierra por el momento el tema, aunque éste ha suscitado cierta polémica doctrinal, e incluso entre los magistrados del Tribunal Constitucional. Conforme a esté planteamiento, las leyes estatales distintas del Estatuto (y lógicamente de las previstas en el artículo 150 de la Constitución) no tienen efectos atributivos de competencias para las CCAA, pero sí *delimitadores* de las competencias previamente atribuidas; lo que puede suceder en diferentes supuestos, bien porque la Constitución remita el reparto competencial previo a una ley del Estado, por lo que el Estatuto ha de operar en el marco de lo que esa ley determine, bien porque el Estatuto remita a una ley los términos y el alcance del ejercicio de una competencia por él atribuida, o simplemente, lo que acontece en las competencias legislativas compartidas, porque al establecer lo básico en una materia, el Estado delimita indirectamente las competencias de desarrollo de las CCAA.

No rehúye MUÑOZ MACHADO el espinoso capítulo de la *exclusividad y concurrencia de competencias*, sobre el que por cierto se había pronunciado con anterioridad (28). Sin entrar en la polémica doctrinal, apenas citada, el autor expone directamente su posición, en la que parece apreciarse un cierto apartamiento de criterios anteriores, limitándose a llamar la atención sobre el carácter equivoco de la noción de «exclusividad» y a disminuir la importancia del tema, proponiendo como más útil examinar en cada caso el régimen particular de cada materia. La exposición concluye con unas jugosas y bien documentadas referencias a los criterios interpretativos de las fórmulas constitucionales; partiendo de las técnicas del Derecho comparado, MUÑOZ MACHADO estudia su posible incorporación en nuestro sistema de reglas hermenéuticas como las de las «naciones intrínsecas» a la Constitución; competencias implícitas; la doctrina de la naturaleza de la cosa; materias conexas etc.; finalizando con unas breves páginas dedicadas a un tema no suficientemente abordado en la doctrina, pero

(26) Especialmente en «La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución», citada.

(27) «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades autónomas», citada.

(28) «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», *cit.*, p. 65; y «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades autónomas», *cit.*, pp. 334 y siguientes.



planteado en otras Constituciones e incluso en la española de 1931; concretamente el valor interpretativo de las normas preconstitucionales y de los Reales Decretos de transferencias: sus conclusiones en el sentido de admisión relativa no creo que merezcan objeciones razonables. Tratados de forma unitaria con estos temas se estudian la *materia* y el *contenido funcional de la competencia*, cuya importancia quizá hubiera aconsejado mayor atención. Debe reconocerse, no obstante, que el esfuerzo por precisar el contenido de una materia concreta como «contenido inherente» es de todo punto loable. El tema del contenido funcional de la competencia, que MUÑOZ MACHADO concreta acertadamente en *legislación, legislación básica y ejecución*, merecería un comentario que desborda la intención de estas notas. Pero no deben dejarse por alto algunas apreciaciones mínimas. Así, la postura de MUÑOZ MACHADO aceptando la inclusión en la legislación tanto de las leyes formales como de los reglamentos dictados para su ejecución, en tanto que la potestad ejecutiva sólo comprendería la facultad de dictar reglamentos organizativos de los servicios; esta tesis ha sido defendida reiteradamente por el Tribunal Constitucional, especialmente a propósito del reparto de competencias en materia laboral, pero admite serios reparos históricos y conceptuales. En cuanto a la legislación básica, se exponen los argumentos sustentados por el Tribunal Constitucional, para ampliar, a veces desmesuradamente, el ámbito reglamentario; es decir, la definición de lo básico no sólo por las leyes, sino también por las normas reglamentarias, criterio que ciertamente tiene algún apoyo jurisprudencial, aunque parece que el Tribunal ha defendido un planteamiento más cauteloso, limitando esa actuación reglamentaria a un período provisional y con carácter complementario (véase, por ejemplo, la sentencia de 28 de enero de 1982).

Una vez descritos los rasgos generales del sistema de distribución de competencias, el profesor MUÑOZ MACHADO analiza los distintos tipos de éstas, empezando por las legislativas.

b) *Las competencias legislativas*.—El tema de las competencias legislativas ha de considerarse como el elemento decisivo para conocer el alcance de una descentralización territorial. Es criterio mayoritario de la doctrina, aceptado ya expresamente por el Tribunal Constitucional español y antes por otras Cortes Constitucionales, como la italiana, que la titularidad de potestades legislativas es el principal dato que diferencia la autonomía política de la mera descentralización administrativa.

Razón por la que sorprende aún más la ausencia en nuestra Constitución de una declaración genérica sobre la naturaleza de las competencias de las CCAA, y en concreto si éstas comprenden o no las legislativas; no ocurre así en otras Constituciones, como la alemana o la italiana, la española de 1931 o incluso el proyecto mismo de la Constitución vigente en alguna de sus fases. Esa situación motivó tempranamente una viva polémica doctrinal (29); no obstante la opinión mayoritaria se inclinó por el reconocimiento a todas las CCAA de poderes de naturaleza legislativa. MUÑOZ MACHADO, que ya abordó el tema de las competencias legislativas en otro libro anterior de lectura obligada (30), defiende esa postura, sistematizando en esta ocasión las argumentaciones comunes. Hoy ese planteamiento ha sido asumido en las leyes de

(29) Puede verse una síntesis de las principales posturas en mi artículo «Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de competencias de las Comunidades autónomas. El artículo 150.1 de la Constitución», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, número 4, monográfico, 1981, espec., pp. 108-109.

(30) *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas. op. cit.* La primera edición es de 1979.

desarrollo de la Constitución, especialmente en los Estatutos de Autonomía, y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Muy satisfactorio es el epígrafe dedicado a la *naturaleza de las leyes regionales*; sus conclusiones han de aceptarse plenamente: la equiparación del rango de las leyes estatales y las autonómicas; unido al hecho de que los *contenidos materiales* de las leyes del Estado tienen mayor importancia, por la atribución constitucional al Estado de los asuntos más relevantes. Esta conclusión, mantenida por un importante sector doctrinal, es argumentada aquí de forma sólida e impecable, pudiendo haber sido completada con una referencia a la polémica sostenida en la doctrina comparada, sobre todo en la italiana, y al alcance político constitucional del debate. Tras referirse a los requisitos de la ley de las CCAA —iniciativa, promulgación y publicación—, MUÑOZ MACHADO expone sus ideas acerca de los *principios de ordenación de las relaciones entre normas*; el tema es de gran importancia y el análisis que aquí se hace tiene claridad y profundidad. La posición de nuestro autor en este punto se ha movido siempre en línea con un grupo prestigioso de administrativistas, defensores del principio de competencia, frente al de jerarquía, como regulador de las relaciones entre normas estatales y autonómicas (31). Ahora bien, la aplicación de ese principio fuera del ámbito de las competencias exclusivas de las CCAA no dejaba de tener sus riesgos, como advirtió en su día el profesor SÁNCHEZ AGESTA (32); quizá conscientes de ello, esos mismos autores han ido matizando de alguna manera posturas anteriores. El fenómeno creo advertirlo en la exposición del profesor MUÑOZ MACHADO; es cierto que sigue considerando la importancia del principio de competencia; pero no lo hace en términos tan absolutos, llegando a aproximarse a lo que el profesor DE ESTEBAN ha denominado «competencia matizada» (33). Es decir, el principio de competencia ha de ser complementado con otro cuando el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA no está concebido en régimen de exclusividad, sino de concurrencia, de modo que una materia podría ser regulada válidamente tanto por las normas estatales como por las autonómicas. Pues bien, ese principio que complementa el de competencia respecto a las competencias concurrentes es, para MUÑOZ MACHADO, el *principio de prevalencia* reconocido por la Constitución en su artículo 149.3, y cuyas funciones —al hilo del Derecho Comparado— se detallan con singular acierto en este libro, apartándose de otras concepciones defendidas entre nosotros, como las de los profesores PAREJO y DE OTTO (34).

No olvida tampoco MUÑOZ MACHADO el *principio de supletoriedad* del Derecho estatal que consagra también el artículo 149.3 de la Constitución, pero que no ha sido atendido debidamente por la doctrina, y cuando lo ha hecho, para llegar a conclusiones dudosas. Creo que el tema está aquí centrado correctamente; tras explicar la operatividad del principio en el Derecho comparado, justifica su existencia en nuestro sistema autonómico de forma irrefutable, sobre la base de la existencia de un Derecho estatal previo a la aprobación de los Estatutos, de la heterogeneidad competencial de las CCAA y sobre todo por la condición del Derecho estatal de «derecho más completo, que contiene las reglas que dan unidad, sistematicidad y coherencia al

(31) Quizá una de las presentaciones más nítidas de esta tesis es la de T. R. FERNÁNDEZ, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., I, pp. 253-258.

(32) *Sistema político ...*, op. cit., p. 317.

(33) *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 403.

(34) L. PAREJO: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, op. cit.; I. DE OTTO, «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 2, 1981, pp. 57-92.

ordenamiento jurídico entero, reglas de las que carece el ordenamiento particular de las Comunidades autónomas» (p. 410), cuyas regulaciones sectoriales deberán encontrar en el Derecho estatal sus principios jurídicos complementarios. Finalmente, se explica satisfactoriamente la aplicación del principio; tras advertir que debe intentarse previamente la integración de la laguna jurídica acudiendo a las reglas propias del Derecho autonómico, especialmente en los supuestos de competencias legislativas exclusivas de la CA, distingue entre una aplicación necesaria y otra facultativa del principio de supletoriedad; la primera se produce cuando la CA, en virtud de sus competencias, no puede regular enteramente una materia; la segunda, cuando la CA no ejerce sus propias competencias normativas e invoca la aplicación de las normas estatales, supuesto cuya funcionalidad y excepciones analiza MUÑOZ MACHADO meticolosamente, con el expreso apoyo ya de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El último epígrafe del capítulo sobre las competencias legislativas versa sobre los problemas de *articulación de la legislación estatal y legislación autonómica*, tema sobre cuya trascendencia teórica y práctica no parece necesario advertir y que justifica sobradamente la extensión y profundidad del análisis del profesor MUÑOZ MACHADO. Comienza, así, por referirse al problema de la situación del Derecho estatal vigente a la entrada en vigor del Estatuto, y la posibilidad de que el Estado ejerza o no desde ese momento sus potestades legislativas en materias de competencia de la CA. MUÑOZ MACHADO resuelve la cuestión mediante el principio de *continuidad del ordenamiento*, que supone la vigencia continuada del Derecho estatal y de la permanencia de sus potestades legislativas. Lo cual quiere decir que todo el Derecho estatal anterior al Estatuto se mantiene vigente y la potestad legislativa estatal «prorrogada» hasta que las CCAA ejerzan la suya; solución absolutamente lógica, que ha sido utilizada en Derecho Comparado (Suiza, Italia ...) y recogida en los Estatutos de Autonomía. No desconoce, finalmente, MUÑOZ MACHADO la posibilidad de leyes autonómicas de reenvío o receptivas, es decir, aquellas en que el legislador de la CA acepta el contenido de una norma estatal o recoge éste total o parcialmente.

Una particularidad de esa articulación legislativa se produce en las competencias compartidas, es decir, cuando la regulación normativa de una determinada materia supone una legislación básica a cargo del Estado y una legislación de desarrollo por las CCAA. Como sucede en tantos otros casos, la Constitución ofrece escaso apoyo para resolver adecuadamente el tema; por eso la solución ha sido el resultado del esfuerzo de la doctrina y del Tribunal Constitucional, cuyos criterios —facilitados, es preciso reconocer, por experiencias ajenas— han clarificado enormemente la cuestión. Lógicamente, el primer interrogante que se plantea es el de conocer el alcance del contenido de la competencia estatal; es decir, ¿qué ha de entenderse por bases o por legislación básica?, ¿cuál es su fundamento y finalidad? MUÑOZ MACHADO es claro en este punto. En primer lugar, «el contenido de las bases no es otra cosa que la ordenación legislativa de cuanto exige el interés general en relación con una materia» (p. 418), y lo que exige es una *regulación uniforme y general* para todo el país. La legislación básica se justificaría también en otros supuestos que MUÑOZ MACHADO recoge de la Ley de Bonn y que considera trasladables a nuestro sistema autonómico: siempre que la regulación de una cuestión por la ley de una CA pueda incidir en los intereses de otras CCAA o del conjunto del Estado; y cuando venga exigida por la salvaguardia de la unidad jurídica o económica y, en especial, por la homogeneidad o igualdad de las condiciones de vida más allá de una CA.

Delimitado el *contenido* de lo básico, sólo resta concretar la forma de su *instrumentación normativa*. El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre ello y su postura queda reflejada sintéticamente en las páginas de este libro. MUÑOZ MACHADO resuelve el tema con nitidez y acierto: según él, la definición de lo básico puede hacerse mediante una norma o varias, cuyas características (ley ordinaria, ley marco ...) corresponde decidir al legislador, y cuya naturaleza jurídica (legislativa o reglamentaria) dependerá de que la materia esté o no reservada a la ley. Salvo las dudas que el último aserto comporta, el criterio de MUÑOZ MACHADO es, también en este punto, irrefutable.

Con lo anterior queda fijada la competencia estatal. Pero ¿y la autonómica? Para MUÑOZ MACHADO también, puesto que la función legislativa autonómica es precisamente ocupar el espacio normativo dejado por el legislador estatal al establecer las bases. La afirmación, que supone una postura más abierta que la adoptada por buen número de autores, es importante y sus consecuencias se advierten fácilmente. Por un lado, aunque la competencia de la CA esté atribuida en el Estatuto, su «delimitación» es realizada indirectamente por el legislador estatal; por otro, la legislación autonómica podría consistir en un mero desarrollo pormenorizado o ejecución legislativa de la norma estatal, o simplemente en legislar respetando la legislación básica del Estado, que actuaría así como límite. Exacto; puede suscitarse, sin embargo, alguna duda sobre que la función de desarrollo pueda ser cumplida, como dice MUÑOZ MACHADO, por un simple reglamento regional, sin existir una previa legislación autonómica de desarrollo.

Gran importancia tiene la cuestión de la posibilidad de competencias de desarrollo legislativo sin la existencia previa de una legislación básica formalizada como tal: Negar aquellas competencias en tal caso sería simplemente privar a una CA del ejercicio de una competencia que le pertenece estatutariamente y aceptar la posibilidad de que el Estado bloquee buena parte de las competencias autonómicas simplemente no ejerciendo las suyas propias. El problema no es nuevo; se planteó, por ejemplo, en Italia, cuya solución fue defendida entre nosotros por los autores (entre ellos, por cierto, MUÑOZ MACHADO) y aceptada tempranamente por nuestro Tribunal Constitucional. Conforme a ese criterio, puesto que la noción de bases es material y no formal, lo básico, aunque no esté fijado en una específica ley de principios, puede deducirse de la regulación contenida en cada momento en las normas vigentes, en una interpretación conforme a la Constitución. La solución resuelve, ciertamente, los problemas derivados de la inactividad normativa estatal, pero no deja de presentar inconvenientes, como la posible heterogeneidad territorial de los principios básicos o los condicionantes *de facto* para el Estado, inconvenientes que sólo el legislador estatal puede obviar dictando oportunamente la legislación básica. A todo ello se refiere MUÑOZ MACHADO en términos plenamente suscribibles.

La fijación de unos principios normativos uniformes no sólo cabe en el supuesto ordinario de las competencias legislativas compartidas, sino también en casos de competencias legislativas exclusivas (plenas, en terminología de MUÑOZ MACHADO) de las CCAA. Tal posibilidad opera a través de las *leyes de armonización* que prevé el artículo 150.3 de la Constitución. Este instrumento normativo, que, como dice MUÑOZ MACHADO, es realmente una forma de legislación concurrente facultativa, comporta espinosos problemas técnicos que aquí se resuelven siguiendo criterios generalmente aceptados, pero expuestos aquí de forma sistemática y ordenada; así, su utilización excepcional; la concreción del interés general que habilita su dictado en la

necesidad de regulación uniforme en una materia; su efecto limitativo del ejercicio de las competencias legislativas plenas de las CCAA, derogando a cualquier norma autonómica que se le oponga; y la posibilidad de dictar la ley de armonización antes o después de la legislación autonómica. Quizá no hubiera estado de más alguna consideración sobre el rango jerárquico de las leyes de armonización, el procedimiento de elaboración, y las peculiaridades de su control jurisdiccional, tanto del contenido de la ley misma de armonización, como de la apreciación previa por las Cortes de su necesidad.

El análisis de las competencias legislativas que ofrece MUÑOZ MACHADO concluye con unas sugestivas páginas dedicadas a los reglamentos de las CCAA (ámbito, titulares, procedimiento de elaboración, publicación y control) y sus relaciones con las leyes autonómicas; y a la posibilidad de delegaciones legislativas y Decretos-leyes en el ámbito de las CCAA, esto es, como mecanismos de relación normativa entre el Parlamento y el Consejo ejecutivo de una CA, posibilidad que MUÑOZ MACHADO, con buen criterio, acepta siempre que conste en el correspondiente Estatuto de Autonomía.

c) *Las competencias ejecutivas.*—Las páginas que en el libro se dedican a las competencias ejecutivas muestran claramente no sólo el interés del autor por explicar cumplidamente los mecanismos constitucionales y estatutarios de su distribución, tarea por cierto conseguida plenamente, sino además su loable preocupación por las repercusiones que pudiera tener en la eficacia y funcionalidad de la organización administrativa del Estado; proponiendo en ese sentido, para evitar inútiles y costosas duplicaciones en los niveles administrativos, un amplio traslado de competencias ejecutivas a las CCAA y la supresión de la Administración periférica del Estado, todo ello al hilo de la experiencia del Derecho Comparado; por ejemplo la de Alemania federal.

MUÑOZ MACHADO, partiendo de esa preocupación inicial, sistematiza los *principios generales* seguidos para el reparte de las competencias ejecutivas. El esfuerzo es de agradecer, tanto por la insuficiencia de los preceptos constitucionales como por el acierto de la construcción que se propone, ajustada además a los preceptos estatutarios. Son tales principios: 1. Cuando las CCAA tienen competencias legislativas plenas sobre una materia disponen de todas las competencias de ejecución sobre la misma, incluida la potestad reglamentaria; 2. Cuando las CCAA tienen competencias de desarrollo legislativo, les corresponde asimismo la potestad ejecutiva, incluida la reglamentaria; 3. Cuando la totalidad de la legislación compete al Estado, los Estatutos pueden atribuir a las CCAA la ejecución de la misma, pero ésta incluye sólo si acaso la posibilidad de dictar reglamentos internos. No obstante, este sistema admite también excepciones a las que se refiere MUÑOZ MACHADO; por ejemplo, los supuestos en que se atribuyen al Estado todas las competencias sobre una materia y por tanto también las ejecutivas.

Manteniendo aquella base inicial de preocupación por la posibilidad constitucional de implantar una organización administrativa reduplicada y costosa, se acaban proponiendo unas técnicas complementarias para la articulación de las competencias ejecutivas, concretamente la delegación y las fórmulas participadas de gestión, alguna de las cuales por lo demás vienen ya recogiendo en los Reales Decretos de transferencias de servicios y, con carácter más general, aparecen contempladas en el proyecto de LOAPA y cuya descripción traza MUÑOZ MACHADO con singular maestría.

El estudio de las competencias ejecutivas no olvida las facultades de control sobre las mismas por parte del Estado. A este respecto distingue MUÑOZ MACHADO tres técnicas de actuación estatal: la *vigilancia*, la *coacción* y la *intervención*. En cuanto a las técnicas de vigilancia, MUÑOZ MACHADO aplica de alguna manera a nuestro sistema los depurados mecanismos previstos en la Ley de Bonn, separando los casos en que la CA ejerce competencias ejecutivas por delegación estatal, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución; y aquellos en que las ejerce como propias por determinación de sus mismos Estatutos, bien como ejecución de la legislación propia o de la legislación estatal. Lógicamente el grado posible de vigilancia estatal depende de cada supuesto y en este libro, a falta de una declaración normativa general, se apuntan las formas posibles de vigilancia, algunas de las cuales vienen siendo ya esbozadas en los Reales Decretos de transferencias de servicios (sometimiento a directrices estatales, deber de información, supervisión, etc.).

Lo que MUÑOZ MACHADO denomina coacción estatal no son sino los mecanismos extraordinarios de actuación del Estado previstos en el artículo 155 de la Constitución, inspirado en el artículo 37 de la Ley de Bonn, y cuya operatividad limita a las competencias ejecutivas de las CCAA, interpretando restrictivamente los amplios términos constitucionales. En realidad, del análisis que en este libro se hace del artículo 155 de la Constitución se desprende el esfuerzo por limitar su alcance, como demuestra, por ejemplo, que el atentado al interés general de España, uno de los supuestos que autoriza la adopción de las medidas extraordinarias, es reconducido por MUÑOZ MACHADO a los «atentados directos a la Constitución que pueden concretarse en la violación de algún precepto constitucional» (p. 457), frente a quienes han visto, con alguna base constitucional, una cláusula de plenos poderes (35). En esa misma línea, se defiende para el contenido de la coacción la proporcionalidad y adecuación de la medida coactiva a la entidad de la infracción.

Por último, se centra la *intervención* estatal en el empleo de la policía federal o incluso, del Ejército que recoge la Ley de Bonn [arts. 87.4 a), y 91.2], pero que en nuestra Constitución no parece expresamente prevista, aunque los Estatutos de Autonomía prevén la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en términos similares a los del texto fundamental alemán. En cualquier caso, esas medidas de intervención se diferencian claramente de la coacción en cuanto a su finalidad; en palabras de MUÑOZ MACHADO, la coacción se aplica a los incumplimientos de la Constitución o las leyes cometidos por los órganos de las CCAA; la intervención se dirige a la protección de los derechos y libertades y a garantizar la seguridad ciudadana.

d) *La ampliación extraestatutaria de las competencias de las CCAA*.—El último epígrafe del capítulo sobre la distribución de competencias analiza las formas de ampliación de las competencias de las CCAA en virtud de decisiones estatales extraestatutarias al amparo de lo previsto en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución; precepto que, en el primer caso, habilita al Estado para atribuir, en materias de competencia estatal, a las CCAA facultades legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal; y en el segundo, para transferir o delegar en esas CCAA facultades correspondientes a materia de titularidad estatal

(35) Defiende por ejemplo esa tesis P. CRUZ VILLALÓN en «La protección extraordinaria del Estado», incluido en la obra col. dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, op. cit.

que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. El principal problema que se plantea es el de la *interpretación conjunta* de ambos párrafos, que MUÑOZ MACHADO resuelve en el sentido de que el primero se refiere a las delegaciones legislativas y el segundo a las transferencias y delegaciones de competencias puramente ejecutivas. Y en efecto esa sería la interpretación deseable (36), pero no parece que sea la única posible, pues la amplitud de los términos del artículo 150.2, junto a otras razones cuyo detalle no es posible aquí, no prohíbe que a su amparo se transfieran también competencias legislativas (37), como ha demostrado además la práctica legislativa posterior a la Constitución (38).

e) *Las delegaciones legislativas en el artículo 150.1.*—Lo primero que llama la atención es la *naturaleza jurídica* de la institución prevista en el artículo 150.1 de la Constitución, que ahora MUÑOZ MACHADO concreta en la delegación legislativa, apartándose ligeramente de criterios anteriores (39). En cuanto a las *materias* sobre las que pueden delegarse facultades legislativas, entiende MUÑOZ MACHADO que son aquellas en que el Estado ostenta competencias legislativas plenas, es decir, no limitadas a los principios. También en lo relativo a la *instrumentación técnica* de la operación, MUÑOZ MACHADO se muestra más flexible que en otras ocasiones, influido sin duda por la doctrina posterior y por la propia práctica legislativa, y así admite que las delegaciones legislativas pueden articularse bajo diferentes formas normativas, en concreto leyes marco o leyes ordinarias. La misma flexibilidad, a mi juicio excesiva, se adopta para resolver el problema de la forma de las normas delegadas, entendiendo el autor que podrán ser leyes ordinarias, pero también reglamentarias; lo que resolvería la referencia al control por los Tribunales que contiene el artículo 150.1 de la Constitución. No obstante, parece que tal interpretación no es enteramente ajustada al texto constitucional (que habla claramente de «normas legislativas»), además de que no se concibe cómo una delegación legislativa puede satisfacerse con el dictado de normas de valor no legislativo. Por eso personalmente preferiría quedarme por el momento con el anterior criterio de MUÑOZ MACHADO, afirmando el carácter legislativo de las normas de las CCAA y su control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional (40); aunque debe reconocerse que la cuestión está abierta y sigue siendo difícil llegar a conclusiones definitivas (41).

f) *Las transferencias y delegaciones del artículo 150.2.*—Tampoco en este tema puede decirse una última palabra; además del alcance de la operación prevista en el precepto constitucional, recogido líneas más atrás, pueden aceptarse pacíficamente los criterios de MUÑOZ MACHADO en cuanto a la necesidad de una ley orgánica *ad hoc*,

(36) Ese sería el criterio que diferenciaría la transferencia o delegación del supuesto previsto en el artículo 150.1 para SÁNCHEZ AGESTA (*Sistema político ... op. cit.*, p. 385).

(37) En ese sentido, por todos, T. QUADRA-SALCEDO: «La ley en la Constitución: leyes orgánicas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 24, 1980, pp. 53 y ss.

(38) En concreto, los Estatutos de Autonomía y las dos leyes de transferencia hasta ahora dictadas, es decir, la LO 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias [especialmente, art. 1.º b) y LO 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad valenciana en materia de titularidad estatal, especialmente, art. 1.º-1 b) «BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1982].

(39) S. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas*, *op. cit.*, pp. 102-111.

(40) *Ibidem*, pp. 109-111.

(41) Estas cuestiones, y en general los problemas técnicos que plantea la utilización del artículo 150.1, las traté en mi artículo «Las leyes marco como fórmula constitucional ...», *cit.*, pp. 103-158.

distinta del Estatuto, para la transferencia o delegación; la posibilidad de vigilancia y control por el Estado de las tareas ejecutivas realizadas por las CCAA; o la necesidad de transferencias o delegaciones singulares y referidas a materias concretas. Podría discutirse, sin embargo, la diferenciación entre transferencia y delegación sobre la base de la intensidad de la atribución y, por tanto, del control que se reserva el Estado, o la limitación de las competencias susceptibles de transferencia o delegación a aquellas en que la Constitución preveía ya una participación legislativa o ejecutiva de las CCAA.

En suma, la lectura de este epígrafe da la impresión de que no estamos ante una posición perfectamente consolidada; lo que, por otra parte, no deja de tener cierta explicación dadas las dificultades intrínsecas del tema y el que las soluciones del legislador no han venido precisamente a clarificarlas. De todas formas, el esfuerzo por racionalizar la interpretación de los preceptos constitucionales es evidente; y quizá se habría completado con alguna alusión al significado jurídico-político del artículo 150 y sus virtualidades como criterio correctivo del principio dispositivo y estatutario en materia de competencias, y el análisis de algún problema técnico-jurídico no carente de importancia; por ejemplo, las soluciones a la posible inactividad de las CCAA en el ejercicio de las facultades que se les atribuya, transfiera o delegue. No obstante, la obra cumple aquí sobradamente la finalidad pretendida por el autor.

Finalmente, unas palabras sobre el capítulo VI, segundo y último de los dedicados a la distribución de competencias. Ya se dijo con anterioridad algo sobre su finalidad y contenido. Se trata de la *articulación de las competencias estatales y autonómicas en los principales sectores de la actividad pública*; es decir, estamos ante una análisis detallado del reparto de competencias en las materias incluidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, aunque no de forma exhaustiva, sino en las materias que se consideran más relevantes o presentan singularidades que no permiten explicaciones con arreglo a los principios generales, excluyendo las materias que no son objeto de reparto de competencias, como las Fuerzas Armadas, o que exigen un tratamiento monográfico, que MUÑOZ MACHADO reserva para el siguiente volumen (Administración de Justicia; Administración Local; régimen de la Función pública, etc.).

La exposición, muy amplia en relación con las mínimas pretensiones del tema en otros libros de finalidades similares, tiene un interés doctrinal evidente, no sólo en cuanto se proyectan sobre materias concretas los criterios generales de distribución de competencias estudiados en el capítulo anterior, sino también las singularidades o especialidades de ciertas materias que actúan, así, como complemento de aquellos criterios generales. De forma que sólo tras la lectura de este capítulo estamos en condiciones de comprender el alcance real del reparto competencial operado por la Constitución.

Pero, además, estas páginas tienen un interés práctico sobresaliente; para el legislador, al que facilita la tarea de articular las previsiones constitucionales sobre pistas seguras, y para el aplicador del Derecho, siempre preocupado por conocer la normativa vigente en su parcela profesional.

Desde esas coordenadas, se pasa revista a las relaciones internacionales; las competencias económicas generales, con especial atención a la planificación; agricultura, montes, caza y pesca; recursos naturales; ordenación del territorio, infraestructura y equipamiento; industria y comercio; transportes; medio ambiente; sanidad y seguridad social; cultura; educación e investigación; medios de comunicación social; seguridad pública, y legislación sobre las principales ramas del Derecho. Como puede



deducirse de esta enumeración, a pesar del modesto propósito confesado por el autor, es difícil encontrar algún sector relevante de la actividad pública que no haya sido objeto de análisis, ofreciendo —lo que es tarea verdaderamente notable— el régimen jurídico de cada materia concreta, mediante una interpretación sistemática de la Constitución y de su desarrollo legislativo, especialmente los Estatutos, apoyada en el Derecho Comparado, y realizando construcciones doctrinales personales cuando el apoyo normativo es escaso.

Sólo resta para finalizar esta lectura en voz alta recordar una vez más que el *Derecho público de las Comunidades autónomas*, del profesor MUÑOZ MACHADO, cuyo volumen segundo esperamos ver pronto en las librerías, constituye una aportación muy destacada a la construcción jurídica del Estado autonómico; su profundidad de análisis, la rigurosidad de su método, la pretensión configuradora de la realidad de sus interpretaciones, y la claridad expositiva hacen de este libro una obra de consulta obligada para universitarios, políticos, aplicadores del Derecho y en general todos los ciudadanos interesados en el tema. El propósito anunciado por el autor se ha cumplido esta vez plenamente.

