

NOTICIAS DE LIBROS

HIROYUKI HATA, GO NAKAGAWA: *Constitutional Law of Japan*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1997, 207 págs.

La finalidad declarada de este manual es ofrecer una síntesis del Derecho constitucional japonés contemporáneo accesible a estudiantes y juristas de todo el mundo. Es claramente un libro que no se dirige a japoneses, sino a extranjeros. Su contenido se centra en el Derecho vigente, pero sin dejar de lado la perspectiva histórica (son frecuentes las referencias a la Constitución de la era Meiji), o la comparación con los sistemas occidentales, especialmente con los sistemas británico y norteamericano, que no en vano son los que han ejercido una mayor influencia sobre el Derecho constitucional nipón de la posguerra.

La destacable accesibilidad de la obra se debe, además de a la lengua en la que está redactada y a la claridad y sencillez de la exposición, al hecho de que sus actores han brillado sobre todo en el campo del Derecho constitucional comparado. Hiroyuki Hata, profesor emérito de la Universidad de Hiroshima y profesor de la Kinki University de Osaka, es un gran especialista del Derecho comparado entre Japón y los Estados Unidos, y el recientemente fallecido Go Nakagawa, también profesor de Hiroshima, fue autor de diversos estudios en los campos del Derecho constitucional comparado y de la antropología legal, además de ser un reconocido escritor de novelas y ensayos. Tras su fallecimiento, ha colaborado en la publicación del libro su hijo Takehisa, actualmente profesor asociado en la misma Universidad de Hiroshima.

La obra se divide en una introducción general y cinco partes que hacen referencia, respectivamente, a las fuentes del Derecho constitucional, la forma de gobierno, la estructura territorial del Estado, la ciudadanía y la administración de justicia y a problemas específicos del sistema japonés.

La introducción se abre con una breve historia constitucional japonesa que se remonta a la Constitución imperial de 1890, redactada por una comisión de altos funcionarios y universitarios según el modelo prusiano de monarquía constitucional. Se hace también referencia al proceso de elaboración de la Constitución de 1946, redactada

bajo el dictado de las fuerzas de ocupación, incorporando en sus líneas generales las llamadas «tres doctrinas de MacArthur»: el fin del sistema feudal, la conservación de la monarquía, pero afirmando la soberanía del pueblo, y la renuncia a la guerra y al mantenimiento de una fuerza armada.

La parte relativa a las fuentes del Derecho constitucional comienza con una referencia a los tratados, donde se incluyen también las Directivas del Mando Supremo de las Potencias Aliadas, cuya fuerza normativa era incluso superior a la Constitución durante el período de la ocupación, pero que, tras el Tratado de paz de San Francisco, de 1951, están sometidas a la *judicial review*. En cuanto a los tratados internacionales ordinarios, concluidos por el Gobierno con aprobación previa o posterior del parlamento (art. 73) son jerárquicamente superiores a las leyes, pero inferiores a la Constitución. No obstante, la Corte Suprema rehusó enjuiciar la constitucionalidad del Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos alegando que se trataba de una cuestión política.

En cuanto al texto mismo de la Constitución, el autor se centra sobre todo en el procedimiento para su reforma, que según el artículo 96 requiere la aprobación de dos tercios de los miembros de cada Cámara y subsiguiente referéndum popular, lo que la convierte en una Constitución bastante rígida. Una minoría de la doctrina entiende, sin embargo, que la voluntad popular expresada de forma directa no estaría en ningún caso limitada a la hora de reformar la Constitución.

Los capítulos posteriores de esta primera parte están dedicados a la legislación, al poder reglamentario del Gobierno nacional y de los gobiernos locales, garantizado constitucionalmente, a la jurisprudencia y al Derecho no escrito, donde merece una especial atención el valor de la costumbre como fuente supletoria, pero sólo *secundum legem*, y también de la razón, que es invocada jurisprudencialmente como fuente interpretativa. Cabe señalar que, aunque el Derecho japonés moderno ha estado en general bajo la influencia de los sistemas europeos continentales, particularmente del sistema alemán, sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial se ha producido una sensible aproximación al *common law* como consecuencia de la influencia angloamericana.

La forma de gobierno japonesa, como se expone en la segunda parte del manual, está basada en el principio de la separación de poderes, complementado por dos instituciones que se inscriben en la doctrina de los *checks and balances*. Estas son, de una parte, la existencia de un sistema parlamentario «a la inglesa», con un Gobierno responsable ante el Parlamento y que goza, en contrapartida, del poder de disolverlo, y de otra parte, la existencia de un control de constitucionalidad «a la norteamericana».

El autor nos recuerda que la forma de gobierno no puede ser contemplada sin prestar atención al sistema de partidos. Tras largas décadas de dominio del Partido Liberal Demócrata, en 1993 el sistema entra en crisis y se suceden gobiernos de coalición entre el Partido Socialdemócrata (antiguo Partido Socialista) y nuevos partidos que asumen pronto un protagonismo creciente, como el progresista Partido Shinshin o el Sakigate. No se puede omitir tampoco la fuerte influencia que ejercen en la práctica las facciones personales y los grupos de interés parlamentarios (formados por los llamados *zoku*: parlamentarios expertos en una determinada materia).

El Capítulo segundo de esta parte está consagrado a la Jefatura del Estado, que recae en el Emperador, cuyo rol es similar al de cualquier monarca parlamentario con unas funciones fundamentalmente simbólicas. Se considera que con la Constitución vigente el Emperador ha dejado ya de ser una persona sagrada y resulta curioso notar que, en cuanto órgano del Estado, el Emperador es considerado como un órgano gubernamental, dependiente del Gobierno y del Parlamento, cuya oficina se inserta en la *administrative branch*.

El poder legislativo, de cuyo tratamiento se ocupa el Capítulo tercero, es ejercido por un Parlamento compuesto por dos Cámaras. Desde la perspectiva norteamericana, el bicameralismo resulta ilógico en un Estado unitario, pero los japoneses lo adoptaron con una finalidad moderadora de cara a un hipotético dominio izquierdista. El bicameralismo es desigual y la relación de confianza se establece únicamente entre el Gobierno y la Cámara Baja. La reforma electoral de 1995 ha variado sensiblemente el principio de representación, introduciendo la proporcionalidad en 200 de los 500 escaños de que consta esta Cámara. El problema de la desigualdad del voto ha sido abordado de forma contradictoria por la Corte Suprema, después de una primera etapa en la que rehusó entrar en él alegando que se trataba de una cuestión política. El Capítulo concluye con el tratamiento de las materias clásicas del Derecho parlamentario, como el estatuto de los parlamentarios, la organización y funcionamiento de las Cámaras, sus funciones, etc.

El siguiente Capítulo, el cuarto de esta Parte, se dedica al ejecutivo, configurado según el modelo británico de gabinete.

El Capítulo quinto está consagrado al poder judicial. Una característica que aproxima al sistema actual de los sistemas de *common law* es la inexistencia de tribunales de lo contencioso-administrativo, a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia de la Constitución Meiji. Tras pasar revista a los diferentes escalones de la organización judicial, el autor se centra en el estudio de la Corte Suprema, formada por quince jueces de los cuales el Presidente es designado por el Parlamento y el resto por el Gobierno, pero debiendo ser todos ratificados por votación popular, lo que se verifica simultáneamente a la primera elección de la Cámara Baja que se lleve a cabo tras su nombramiento. Su nombramiento, por otra parte, debe ser renovado pasados diez años y existe la posibilidad de destitución por el Parlamento mediante un procedimiento de *impeachment*. En lo que atañe al control de constitucionalidad es proverbial la autolimitación de la Corte, de tal forma que hasta el momento de la edición de esta obra tan sólo ha habido cinco declaraciones de inconstitucionalidad de leyes, de las cuales dos corresponden a los supuestos de desigualdad del sufragio antes citado.

El sexto y último Capítulo de esta Parte hace referencia a las Agencias administrativas independientes, entre las cuales se encuentra el Tribunal de Cuentas (*Board of Audit*). Este tipo de entidades, características del modelo de administración anglosajón, han proliferado sensiblemente en las últimas décadas.

La Tercera Parte, de menor entidad cuantitativa, se ocupa de la estructura territorial del Estado, dando cuenta en el Primer Capítulo del principio de autonomía local, ga-

rantizada constitucionalmente, y pasando revista en el Segundo Capítulo a las distintas formas de autogobierno local existentes. La Ley de Autonomía Local distingue dos tipos de entes, los ordinarios (Prefecturas y Municipios), estableciéndose distintas categorías entre ellos, y los especiales, como son las asociaciones de otros entes, los *Property Wards* o las Corporaciones de desarrollo público.

En la Cuarta Parte, bajo el título de «Ciudadanía y Administración de Justicia», se incluye todo lo relativo a la nacionalidad y a los derechos fundamentales. El Capítulo Segundo constituye en sí mismo un minitratado sobre los derechos en el que encontramos una teoría general sobre los mismos, donde se trata de su titularidad, límites y eficacia, y una parte especial en la que se desarrolla ampliamente el catálogo de derechos recogidos por la Constitución, complementado con múltiples referencias jurisprudenciales.

El principio de igualdad es objeto de un tratamiento específico por parte del autor, quien se refiere a los tres tipos de discriminación que él considera más importantes en Japón desde un punto de vista fáctico: en primer lugar, la de las mujeres, que, aunque subsiste en determinados aspectos de la legislación civil, se ha reducido significativamente tras el proceso de revisión legislativa que siguió a la ratificación en 1985 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. En segundo lugar, la discriminación de los *buraku*, habitantes de pequeñas aldeas que viven en una situación casi feudal y que, a pesar de las campañas llevadas a cabo desde 1965 que han tratado de mejorar su situación económica, siguen siendo víctimas de un prejuicio social generalizado. Finalmente, la discriminación de los *hainu*, indígenas que en su mayoría viven en Hokkaido, la más septentrional de las islas del archipiélago nipón. Actualmente, superada la política de asimilación de la que fueron víctimas durante el siglo pasado y que casi les hizo desaparecer como pueblo, reclaman el reconocimiento de sus derechos étnicos y la eliminación de la discriminación que sufren, si no legalmente, sí al menos *de facto*, desde un punto de vista económico y social.

Tras un recorrido por los distintos derechos constitucionales, se incluyen dos capítulos dedicados, respectivamente, al control judicial de la acción administrativa, con referencia a los distintos recursos actuables frente a la Administración ante los tribunales ordinarios de justicia, y a la posición jurídica de los extranjeros.

La Quinta y última Parte de las que forman la obra se dedica a una serie de problemas específicos, entre los cuales merece sobre todo la pena referirse a la cuestión de la guerra, los tratados internacionales y las relaciones exteriores en general. Como ya se dijo antes, la Constitución japonesa contiene una renuncia expresa a la guerra y contenía, hasta 1954, la renuncia al mantenimiento de fuerzas armadas, ambas exigencias de las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial. En el contexto de la guerra de Corea se crea la llamada «fuerza de autodefensa» (1954), cuya constitucionalidad fue discutida, pero no llegó a ser juzgada por la Corte Suprema en aplicación de la doctrina de la cuestión política. El último paso en la evolución del Japón en esta materia ha sido la Ley de 1992, sobre cooperación con las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz.

El control civil del Ejército aparece asegurado de forma indirecta en el ar-

título 66.2 de la Constitución, que establece que el Primer Ministro y los demás miembros de su gabinete habrán de ser civiles, lo cual resulta especialmente extraño si tenemos en cuenta que la propia Constitución prohibía la existencia de fuerzas armadas. Dos interpretaciones son posibles, de una parte, la prohibición a los militares *pro futuro*, en previsión de la creación de una fuerza militar, o bien la prohibición de que dichos cargos fueran ejercidos por militares que hubieran participado en la Segunda Guerra Mundial, tesis mayoritaria en la doctrina. Cabe señalar, como anécdota, que esta disposición fue alegada con éxito por la oposición en 1954 para impedir el nombramiento como ministro de Kichisaburo Nomura, ex almirante y embajador en los Estados Unidos en el momento del ataque a Pearl Harbor.

Como conclusión puede decirse que estamos ante un manual de gran valor didáctico y que contiene, si bien de forma resumida, todo aquello que se espera de un manual de Derecho constitucional, convirtiéndose así en un buen vehículo para una primera aproximación al sistema constitucional japonés actual y en un buen útil de consulta para todas aquellas cuestiones que no superen un cierto grado de dificultad.—*Oscar Sánchez Muñoz*.

ALEJANDRO RUIZ-HUERTA CARBONELL: *Iniciativa legislativa no gubernamental en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 143 págs.

Si el Parlamento oligárquico del siglo XIX se situó en el principal lugar del entramado constitucional europeo, ocupando la posición que antes detentaba el Monarca (A. Garrarena Morales), diversos factores acaecidos en el presente siglo han contribuido a que pierda tal posición. Entre ellos pueden retenerse, quizá entre otros, los referidos a la instauración de una Constitución normativa (que supone que el legislador se concibe en la actualidad como órgano constitucional y, por ello mismo, sus facultades se encuentran constitucionalmente limitadas), a la reformulación del parlamentarismo (que dio lugar al parlamentarismo racionalizado, en difundida expresión de Mirkin-Guetzevitch), a la existencia de otros centros de impulsión política, ya sean de carácter subestatal (en nuestro caso, a través del Estado autonómico), ya sean de carácter supraestatal (Unión Europea) y, por último, a las exigencias derivadas de nuestro modelo de Estado (especialmente de su cláusula social, que exige en ocasiones rápidas respuestas normativas que el procedimiento legislativo no siempre puede ofrecer). Todos estos condicionantes acaso expliquen que sea por lo general el Gobierno quien asume la dirección de la política interior y exterior (art. 97 CE). Hecho, por otra parte, que puede justificarse en evidentes razones de lógica (al fin y al cabo, el Gobierno representa a la mayoría social) y de eficacia.

Pero tales razones no pueden justificar la disolución o liquidación del Parlamento, porque éste encarna la representación del conjunto de la sociedad (de las mayorías, pero también y principalmente de las minorías) y es por ello vehículo privilegiado de

canalización del principio democrático. Este dato, que puede deducirse de diversas disposiciones constitucionales (generales, art. 66 CE, y específicas, arts. 53, 81, 82-85, 99, 112, 113, entre otras muchas), no puede perderse de vista porque la posición del Parlamento, como órgano y como institución (M. Aragón Reyes) sigue siendo, desde esta perspectiva, nuclear en nuestro ordenamiento constitucional.

Es cierto, sin embargo, que el Estado de partidos, que se presenta con especial virulencia en nuestro país además (como ha demostrado que el traslado de un Ministro popular a un alto cargo de su partido político se haya interpretado de forma prácticamente unánime como un ascenso), permite afirmar que las Cortes Generales son, en la práctica, un órgano subordinado al Ejecutivo. Pero también es verdad que en otros países de nuestro entorno, como puede ser Francia, el parlamentario tiene por lo general conciencia de la función que cumple en el Estado constitucional y suele ser celoso en el ejercicio de sus competencias, incluso frente al Gobierno apoyado por su propio Grupo parlamentario. Tal actitud es, por supuesto, digna de admiración y deseable que se extienda, cuanto antes, a nuestro país.

Pero en tanto importamos entre nosotros tan saludables hábitos, es preciso aplaudir la aparición de trabajos que examinan la actuación parlamentaria en diversos ámbitos. Uno de ellos, al que por cierto, se ha prestado hasta el momento escasa atención doctrinal, es el relacionado con la iniciativa legislativa no gubernamental en España. El estudio que nos ocupa, debido a Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell y prologado por Luis María Cazorla Prieto, ha visto la luz en el seno del Congreso de los Diputados, lo que puede facilitar que el mismo sea tenido en cuenta por nuestros parlamentarios. Ellos y nosotros encontraremos en este trabajo algunas afirmaciones teóricas de interés y algunos datos prácticos de evidente relevancia.

El autor se aproxima, en el primer capítulo de su investigación, al estudio de la función legislativa del Parlamento en nuestro Estado constitucional. En estas páginas se nos relata que en la actualidad el peso de la actuación legislativa reposa, en buena medida, en el Gobierno (iniciativa y posible veto, al amparo de los artículos 84 y 134 CE) y en el Congreso de los Diputados, que mantiene, en esta función, mayores facultades que el Senado (arts. 81 y 90 CE). Especial interés presenta, desde la óptica del presente trabajo, el hecho de que los proyectos de ley, esto es, las iniciativas legislativas promovidas por el Gobierno, son automáticamente asumidas por la Cámara parlamentaria, dando lugar a la apertura del procedimiento legislativo. No ocurre lo propio con las proposiciones de ley que, con independencia de su origen (Congreso, Senado, Asambleas de las Comunidades Autónomas e iniciativa legislativa popular), son, simplemente, propuestas de iniciativa legislativa, que solamente pueden ser consideradas como iniciativas legislativas cuando su examen ha sido acordado por el Congreso de los Diputados (a través del trámite de la toma en consideración). La diferente naturaleza jurídica de los proyectos y las proposiciones de ley lleva a Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell a conectar los primeros con la función legislativa y las segundas con la función de control, y a defender la subordinación de éstas respecto de aquéllos. Esta última consideración puede ser, sin embargo, sometida a debate, porque puede entenderse también que el control, más que una función parlamentaria, es una

óptica desde la que puede examinarse toda la actuación parlamentaria (F. Rubio Llorente).

Entrando en el análisis del estatuto parlamentario común de las proposiciones de ley, el autor nos recuerda que el primer trámite que se cumple es el de su calificación y sucesiva declaración de admisibilidad o inadmisibilidad por parte de la Mesa de la Cámara. El mismo trata de asegurar que la proposición de ley cumple los requisitos legalmente establecidos, configurándose así como un control de legalidad, no político o de oportunidad (ATC 428/1989/4), por lo que ante la inadmisión pueden activarse el trámite de reconsideración ante la propia Mesa (que deberá decidir definitivamente mediante resolución motivada) y, en su caso, la actuación del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo (art. 23 CE) o del conflicto de competencias. Tras la admisión de la proposición, ésta se remite al Gobierno y, en caso de que éste no vete su tramitación al amparo de los preceptos constitucionales antes citados, se publica la misma y podrá entonces ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. Aunque lo lógico es que la proposición de ley fuera cursada, en ocasiones la Mesa ha optado por obviar su ulterior tramitación, comportamiento ante el que, a juicio del autor, no existe remedio jurídico, por más que atente contra el funcionamiento regular de las instituciones. En fin, el o los proponentes de la proposición de ley pueden retirarla antes de que sea tomada en consideración por la Cámara (o después si cuenta con el acuerdo previo de su Pleno), a diferencia de la facultad del Gobierno de retirar proyectos de ley, que puede darse en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final sobre el mismo (art. 128 RCD).

Por otra parte, el Gobierno cuenta con algunas prerrogativas relacionadas con la tramitación de las proposiciones de ley. Puede oponerse a su tramitación, en primer lugar, si una proposición de ley conlleva un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE), en discutible línea con lo establecido por la Ley Orgánica del Estado de 1967. No está claro si tal precepto constitucional es aplicable a las proposiciones realizadas tras la aprobación de los presupuestos, como sostienen Sainz de Bujanda o Recoder de Casso, o puede referirse también a la misma Ley de Presupuestos, como pretende Pérez Jiménez. Menos dudas suscita el procedimiento que debe seguirse, del que interesa recordar ahora el supuesto en que el Gobierno ejerza el veto, porque en tal supuesto puede diferir el criterio del Parlamento, y continuar con la tramitación parlamentaria, lo que podría originar que el Ejecutivo suscitara un conflicto de atribuciones (arts. 59.3 y 75 LOTC) o la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a la ley finalmente aprobada (art. 32 LOTC). También el proponente puede acudir ante el Tribunal Constitucional si considera injustificada la paralización de la proposición de ley. El Gobierno también puede vetar la tramitación de la proposición de ley cuando ésta afecta a una delegación legislativa en vigor, excepción hecha de las que pretenden derogarla, total o parcialmente.

Mayor interés suscita el principio de agilización procesal de los proyectos de ley, que supone su prioridad procedimental en relación con las proposiciones de ley (art. 89 CE). Aunque Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell justifica tal principio en la pre-

sunción de que los proyectos cumplen alternativas generales (pág. 78, en tanto que las proposiciones se conectan en mayor medida con los actos de control, que sugieren nuevas direcciones o plantean debates, págs. 52 o 129), parece más relevante, quizá, la lógica de que el Parlamento, entendido como órgano constitucional encargado de aprobar la Ley, anteponga la tramitación de la iniciativa legislativa promovida por el Gobierno que es a su vez apoyado por la mayoría de los miembros de la Cámara (baja), que por provenir de tal órgano se aceptará como tal, en relación con la proveniente de la minoría, que tendrá en principio más dificultades para prosperar (la primera, como ya sabemos, superar el trámite de la toma en consideración, necesario para que constituya realmente una iniciativa legislativa). Las manifestaciones del principio de agilización procesal de los proyectos de ley en relación con las proposiciones de ley son variadas, afectando a su inclusión en el orden del día, a su preferente tramitación, si es preciso aplicando el procedimiento de urgencia y a su aceptación inmediata por parte de las Cámaras.

Este último dato, como ya se ha indicado, no es predicable de las proposiciones de ley, que precisan, para su pervivencia, superar el trámite de la toma en consideración. Nos encontramos ante una actividad discrecional del Pleno de la Cámara, que valora la oportunidad y la conveniencia de dar curso a la proposición de ley, considerada ahora *in toto* (se trata de un debate de totalidad) y la tramitación prospera si cuenta con el respaldo mayoritario. Si supera este requisito, evitando su decaimiento, sigue la tramitación prevista para los proyectos de ley, con algunos matices (así, por ejemplo, corresponde su defensa, en su caso, al parlamentario o miembro del grupo proponente). Por otra parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD en adelante) excluye la posibilidad de presentar enmiendas de totalidad de devolución (porque ese es el contenido propio del trámite de toma en consideración), lo que puede condicionar el derecho de enmienda (que a su vez incide en el derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE), existiendo en esta materia diferencias difíciles de justificar en el RCD y en el Reglamento del Senado (desde ahora, RS). La última Cámara citada ocupa una posición subordinada en relación con el Congreso de los Diputados, como muestra el hecho de que cuando la toma de consideración de una proposición de ley se realiza en el Senado su tramitación subsiguiente se realiza en el Congreso como si continuaran siendo proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración (art. 125 RCD). Esto supone que frente a tales proposiciones podrán oponerse enmiendas de totalidad con devolución de la misma al Senado, lo que provocaría su decaimiento. Las últimas fases procedimentales de las proposiciones de ley no se diferencian de las previstas para los proyectos de ley, y pueden dar lugar, unas y otros, a una ley, por lo que es criticable que se siga aludiendo en tales momentos, e incluso en la publicación final de la norma, a las proposiciones de ley. En todo caso, el artículo 207 RCD considera la caducidad de todas las proposiciones que estuvieran siendo elaboradas por la Cámara excepto aquéllas de las que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente, pero la misma no alcanza a las provenientes de la iniciativa legislativa popular (art. 14, LO 3/1984) y de los Parlamentos autonómicos.

Esta última consideración nos permite adentrarnos, con Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell, en el estudio del régimen especial de las proposiciones de ley. Junto a las que tienen un origen estrictamente parlamentario (que son examinadas en las págs. 104-107), las que se originan en los Parlamentos autonómicos expresan las relaciones de inordinación de los órganos políticamente descentralizados en el proceso de formación de la voluntad del Estado central y pueden referirse a cualquier materia, estrictamente conectada o no con sus intereses. En casi todos los casos, excepto el navarro, el Estatuto de autonomía exige que la proposición cuente, para su aprobación, con la mayoría absoluta de los miembros de la correspondiente Asamblea legislativa, y es reenviada, en su caso, al Congreso de los Diputados —donde será defendida por tres parlamentarios regionales— y no a la Cámara de representación territorial que debiera ser el Senado. Pero tampoco es infrecuente que las Comunidades Autónomas se limiten a pedir al Gobierno que presente un determinado proyecto de Ley, fenómeno que el autor denomina *iniciativa legislativa impropia*. La iniciativa legislativa popular presenta, finalmente, un carácter residual y subordinado, sometido a límites materiales y en cuya regulación de desarrollo (LO 3/1984) se han obviado algunos aspectos de interés, como es el relacionado con el mecanismo de participación de la Comisión Promotora en la tramitación de la proposición de ley y en su defensa ante el Pleno de la Cámara.

Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell nos presenta también, brevemente, la práctica parlamentaria de las proposiciones de ley. De los gráficos allí utilizados puede deducirse que aunque en las últimas tres legislaturas se han promovido más proposiciones que proyectos de ley, son éstos los que superan en mayor medida la tramitación parlamentaria. Por otra parte, cuanto menos estable es la mayoría parlamentaria que sustenta el Gobierno, mayor es el volumen de proposiciones de ley tomadas en consideración. Las proposiciones de ley de origen parlamentario han sido promovidas, cada vez más, por los grupos nacionalistas y por varios grupos parlamentarios, sirviendo en este último supuesto como vehículos de consenso parlamentario. También las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas han hecho un razonable uso de su propuesta de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, aunque casi siempre en relación con aspectos territoriales y que han sido tomadas en consideración en una de cada cuatro ocasiones. En relación con la iniciativa legislativa popular solamente se ha aprobado, de forma muy reciente, una Ley, que es la que regula la Propiedad Horizontal.

Un resumen de todo lo afirmado hasta el momento puede encontrarlo el lector en las páginas 129-136 del libro reseñado, en el que bajo el título de recapitulación se insiste en la idea, como ya se ha indicado discutible, de que la proposición de ley puede considerarse instrumento de control parlamentario. Pese a esta y otras discrepancias que puedan mantenerse con el autor, es forzoso reconocer que Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell avanza en este trabajo algunos datos y opiniones de innegable interés sobre el régimen constitucional español de las proposiciones de ley.—*Francisco Javier Matia Portilla.*

JAVIER GARCÍA ROCA (coord.): *Derecho público de Castilla y León*, INAP, Junta de Castilla y León, Universidad de Valladolid, 666 páginas.

Sin duda, la creciente complejidad que caracteriza a nuestro ordenamiento jurídico desde la aprobación de la Constitución de 1978 trae causa, en vía principal y entre otras motivaciones, del proceso de descentralización política que ha culminado con la constitución del Estado de las Autonomías. Complejidad que parece difícil de reducir, debido a que dicho proceso se ha encontrado permanentemente abierto hasta nuestros días (y parece también que *pro futuro*, como lo demuestra —por ejemplo— que el sistema de financiación autonómica esté sometido cada lustro a modificación). No obstante, los esfuerzos de la doctrina iuspublicística, con el apoyo de las instituciones, pueden contribuir en buena medida a esa reducción, y esa es la primera cualidad que se ha de atribuir al *Curso* de Derecho Público de Castilla y León del que se da noticia, y que se inserta en la sucesión de obras de este carácter que ya han sido publicadas con anterioridad en otras Comunidades Autónomas.

En efecto, porque es ésta una obra colectiva en la que, a diferencia de anteriores tratados referidos a otros ordenamientos autonómicos, participan un elevado número de juristas (profesores de Derecho —fundamentalmente de Universidades de Castilla y León— y funcionarios de las diversas instituciones autonómicas), que enriquecen este libro desde las distintas ramas jurídicas en que son especialistas. En este sentido, hay que tener presente que si el Derecho de las Comunidades Autónomas no puede ser abordado sin la colaboración principal de los tratadistas del Derecho Público, tanto respecto del estudio de la organización institucional de las mismas, como en relación con su sistema de financiación, o con la ordenación de sus fuentes y de sus relaciones con el Estado y con la Unión Europea; no es menos cierto, también, que esa organización de autogobierno tiene como objeto principal el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por cada Comunidad Autónoma y, precisamente, para dar cuenta del contenido y de la trascendencia jurídica de esas competencias, la colaboración de los especialistas del Derecho privado es a todas luces fundamental, y ese es, precisamente, uno de los méritos de esta obra.

Por otro lado, además, destaca este *Curso* por el orden sistemático en el que se estructura, coherente con lo que es el contenido necesario (y para una solvente doctrina, además, el contenido exclusivo) de las normas estatutarias. Así, junto a las lógicas referencias a la formación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a los elementos constitutivos de la misma, el libro se organiza en otra serie de capítulos dedicados a las instituciones de autogobierno y a la organización de la Administración pública de la región. Pero además, y esto es lo novedoso de la obra, otras partes de la misma se ocupan, por una parte, del análisis detallado de las principales competencias asumidas por esta Comunidad y, por otra, del cuadro en el que se enmarca el ordenamiento jurídico autonómico, tanto respecto del ordenamiento estatal y de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, como respecto de la Unión Europea.

Pasando ya a dar cuenta de los contenidos de cada uno de los artículos que integran este *Curso*, conviene advertir desde el principio que, así como los diferentes procesos

autonómicos de cada Comunidad Autónoma española se han caracterizado —en líneas generales— por fuertes similitudes y por un alto grado de mimetismo, parece sensato que, al referirnos al presente estudio sobre el Derecho Público de Castilla y León, lo hagamos desde las peculiaridades que lo distinguen y por las especialidades que lo separan de otros ordenamientos autonómicos. Es esta una perspectiva, además, que es común a los autores a los que nos referiremos a continuación, ya que, junto a la exposición general de cada una de las cuestiones que les ocupan, reflexionan —siempre que ello es posible— sobre los rasgos distintivos del ordenamiento castellano y leonés en determinado asunto.

Respecto de aquellos artículos que sirven para situar a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a su ordenamiento jurídico en el tiempo y en el espacio, el profesor Calonge Velázquez recuerda las vicisitudes que caracterizaron la constitución de esta Comunidad (con el problema de la incorporación de determinadas provincias) y la elaboración de su Estatuto; vicisitudes que, según el propio autor, han tenido como consecuencia la existencia de una Comunidad que a duras penas ha ido creando una identidad propia a partir de su escasa vocación autonómica. Además, como pone de manifiesto el profesor Bilbao Ubillos, esa escasa identidad y vocación se manifiesta también respecto de los elementos constitutivos de la Comunidad, hasta el punto que los problemas con la definición del territorio de la región se extienden hasta nuestros días, ante la posibilidad de que los ciudadanos del enclave de Treviño prefieran la incorporación de este Condado en la Comunidad Autónoma vasca. Y además, la conflictividad que se deriva de la referida falta de vocación autonómica, ha tenido también su reflejo en las dificultades que han venido paralizando la determinación definitiva de las sedes de las diferentes instituciones autonómicas castellanas y leonesas. Por último, el profesor Rey Martínez, al referirse al procedimiento de reforma del Estatuto de esta región, recuerda la escasa originalidad del mismo, tanto en lo que se refiere a los titulares de la iniciativa de reforma (no se incorpora, como en otros Estatutos, la iniciativa municipal), como a los requisitos para la aprobación definitiva de las reformas estatutarias (no se incluye el requisito de la aprobación definitiva de la misma a través del referéndum, lo que, para este autor es perfectamente legítimo también para las Comunidades de la llamada vía lenta).

En relación con los estudios dedicados a las instituciones de autogobierno de la Comunidad de Castilla y León, el profesor Cascajo Castro abre este capítulo analizando el sistema parlamentario de la misma. Cabe resaltar que, lejos de anclarse en las tópicas referencias a los elementos del sistema parlamentario que, casi en identidad de caracteres, la mayor parte de las CCAA (incluida la de Castilla y León) han asumido del ordenamiento estatal, el autor toma también en consideración los elementos políticos del sistema, concluyendo que en la práctica del mismo se ha puesto de manifiesto una clara primacía del ejecutivo sobre el legislativo. Esa identidad de caracteres entre el sistema parlamentario de la Comunidad y el estatal, es resaltada también por los diferentes autores que dedican sus trabajos a la institución parlamentaria [J. Arroyo Domínguez (Letrado de la Cámara), cuando analiza la autonomía y composición del órgano legislativo autonómico, y el estatuto de sus miembros; J. L. de María Peña

(Letrado mayor de la institución), cuando se refiere a la regulación del otorgamiento y la retirada de la confianza parlamentaria al Gobierno en esta Comunidad Autónoma; o el profesor Barra i Esteve, cuando estudia la regulación del procedimiento legislativo y de la función de control que contiene el ordenamiento parlamentario castellano y leonés].

No obstante, como refiere en su artículo acerca de la estructura orgánica y el funcionamiento de estas Cortes E. Matia Portilla (Letrado también de la institución), alguna regulación sobre el funcionamiento de este Parlamento regional incorpora elementos novedosos para el Derecho parlamentario español. En concreto, como recuerda este autor, es digna de referencia la forma en que disciplina el Reglamento de esta Cámara la constitución de Comisiones de investigación, para lo que están facultadas las minorías parlamentarias (dos Grupos parlamentarios o un quinto de los procuradores), cuya propuesta será efectiva salvo que la mayoría absoluta de las Cortes se pronuncie en contra de dicha constitución. Por último, buena muestra del carácter acabado de esta obra es que, junto a las referidas aportaciones *teóricas* acerca de la institución parlamentaria regional, la misma incorpora también las intervenciones de los Portavoces de los distintos Grupos parlamentarios de las Cortes castellanas y leonesas que, en el curso de una mesa redonda, dieron cuenta de la realidad de la vida y de la actividad parlamentaria, en algunos casos con puntos de vista contrapuestos y en otros coincidentes.

En cuanto al poder ejecutivo autonómico, la profesora Biglino Campos se ocupa en su estudio del Presidente y de la Junta. A este respecto, la autora pone de manifiesto la evolución que ha experimentado la forma de gobierno recogida en este ordenamiento autonómico, pasando de ser en sus orígenes un sistema cuasiasambleario, a caracterizarse en la actualidad como un sistema de *parlamentarismo racionalizado* en el que el papel del ejecutivo está fuertemente reforzado, fundamentalmente tras la aprobación, en 1996, de la ley que disciplinaba la cuestión de confianza y la disolución de las Cortes como atribuciones propias del Presidente del ejecutivo autonómico (disciplina que, en la actualidad, forma parte del Estatuto). Como recuerda esta profesora, esto que se acaba de decir se confirma si se tiene en cuenta que el ordenamiento de esta Comunidad no incorpora determinados mecanismos que fortalecen el papel del Parlamento frente al Ejecutivo en otras CCAA, como es, por ejemplo, la regulación de la reprobación individual a los miembros del Gobierno regional distintos de su Presidente, y aproxima aún más, si cabe, la organización política regional a la estatal.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, la profesora Arangüena Fanego analiza la organización del mismo en Castilla y León. Recuerda esta autora que, en vía de principio, no parece una prioridad política de esta Comunidad asumir competencias en materia de Administración de Justicia, lo que viene a confirmarse si se tiene en cuenta, además, que la misma no dispone de Derecho foral ni de lengua propios, por lo que las principales cuestiones relacionadas con la organización judicial a las que ha tenido que hacer frente esta Comunidad han sido, fundamentalmente, la de la determinación de la sede de su Tribunal Superior de Justicia y la de la definición de los asuntos de competencia judicial propia y última de dicho órgano judicial.

Siempre en el ámbito de las instituciones de autogobierno de la Comunidad, con-

cluye este capítulo con lo que se conocen como órganos estatutarios de apoyo y, en concreto, con los dos creados hasta el momento en Castilla y León: el Consejo Económico y Social y el Procurador del Común. En cuanto al primero, el profesor Allué Buiza repasa los caracteres comunes a estos órganos consultivos en la tradición europea; recuerda, además, las funciones consultiva, asesora y de concertación social que corresponden a estas instituciones; y da cuenta, al mismo tiempo, de la experiencia que ha acompañado a dicha institución en esta región. Eso es lo que hace también Carmen de Caso Villalobos respecto del Procurador del Común (Defensor del pueblo regional), del que es asesora. En todo caso, al referirse a la actuación de esta institución desde su creación en 1994, esta autora no puede dejar de traslucir algunos problemas comunes a estos órganos de apoyo que tienen, a su vez, un referente nacional, cuales son el solapamiento de funciones y la difícil coordinación entre los mismos.

El tercer capítulo, dedicado a las Administraciones públicas en Castilla y León, arranca con el estudio del profesor Martínez López-Muñiz sobre la estructura orgánica de la Administración de esta región y sus normas de funcionamiento. Este autor pone de manifiesto que la organización administrativa de esta Comunidad apenas difiere de los patrones que han caracterizado tradicionalmente a la Administración del Estado, como administración basada en el principio organizativo «burocrático», y formada por una administración gubernativa y una administración corporativa. Iguales conclusiones acerca de la identidad de los criterios informadores de la Administración en el ámbito estatal y en el ámbito autonómico, pero en relación con la función pública, son las que deduce en su estudio sobre esta cuestión el profesor Quintana López; y sobre el régimen de las fuentes del ordenamiento administrativo autonómico, Ignacio Sáez Hidalgo (Jefe de la Asesoría Jurídica General de la Junta de esta Comunidad Autónoma).

Respecto de la Administración de ámbito local, son interesantes las aportaciones del profesor Sosa Wagner acerca de la creación y supresión de municipios y la alteración de sus términos. Recuerda el autor que en una Comunidad Autónoma tan extensa como la de Castilla y León, con una densidad de población muy baja y con un elevadísimo número de municipios con escaso número de habitantes, el legislador autonómico no ha aprovechado hasta el momento la competencia que la propia Constitución y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local le atribuyen sobre esta materia, para racionalizar y dotar así de coherencia a la estructura territorial infrautonómica.

Antes de adentrarse en los estudios dedicados a las competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma, la obra de la que se da noticia dedica dos capítulos a las relaciones, desde diversas perspectivas, entre las Comunidades Autónomas y los entes supra-autonómicos (el Estado y la Unión Europea). Dentro de los estudios integrados en esos capítulos hay que referirse, en primer lugar, al que dedica el profesor Fernández Farreres a las relaciones entre los ordenamientos autonómicos y el estatal. Desde un punto de vista general, el autor hace un detallado recorrido por los criterios que delimitan las relaciones entre ambos ordenamientos, mereciendo una especial mención las reflexiones que se incluyen en este artículo acerca de la cláusula de supletoriedad y de la reciente jurisprudencia del Alto Tribunal español sobre la misma, que ha tenido como última consecuencia vaciar totalmente de contenido a dicha cláusula.

Desde el punto de vista de la actividad conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el profesor Menéndez Rexach realiza un detenido repaso a los instrumentos a través de los que se pueden concretar las relaciones de cooperación y colaboración entre estos entes, así como a las técnicas que permiten hacer efectiva la coordinación entre los mismos. Incluye este estudio, además, un análisis de los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para solventar los conflictos entre el Estado y las CCAA que se pueden derivar, precisamente, de la concurrencia no *pacífica*, sino conflictiva entre dichos entes. En este orden de cosas, y más en concreto, el artículo del profesor Carrera Hernández se dedica a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la participación de estas segundas en la fase ascendente de creación del Derecho comunitario; y en él analiza las modalidades de cooperación multilateral y bilateral que se vienen institucionalizando en los últimos años en nuestro país, para permitir una mayor información y una participación más activa de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea y en las decisiones adoptadas en la misma. Por otro lado, el estudio del profesor Bustos Gisbert analiza esta misma cuestión, pero no ya desde la perspectiva de la fase ascendente de creación del Derecho comunitario, sino desde la menos polémica de la fase descendente de incorporación (*implementación*) del mismo en los ordenamientos nacionales a través de las Comunidades Autónomas.

Como conclusión de este apartado, el artículo del profesor Herrero de la Fuente se dedica a una de las cuestiones que más trascendencia están alcanzando en nuestros días respecto de la legitimación de la actividad *cuasi exterior* de las Comunidades Autónomas, que se deriva de nuestra integración en la organización supranacional de las Comunidades Europeas: la cooperación transfronteriza entre regiones. En cualquier caso, como señala el autor, los Protocolos en los que se plasma esta colaboración y, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, los protocolos firmados por la misma con las regiones portuguesas, no son más que instrumentos políticos de cooperación pero nunca jurídicos; y, además, de ninguna manera se pueden considerar manifestación de *treaty making power*, ya que las regiones no son sujetos del Derecho internacional.

Los últimos estudios que incorpora esta obra dedicada al Derecho Público de Castilla y León, tienen como objeto las principales competencias asumidas por esta Comunidad y que son la razón de ser, precisamente, de su autogobierno. Se inicia esta fase de la obra con el estudio del profesor García Roca dedicado a los criterios generales establecidos en —y deducidos jurisprudencialmente de— el bloque de la constitucionalidad, para delimitar el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. A partir de las reglas, principios jurídicos y títulos competenciales que, de forma general, ordenan esas relaciones, el profesor García Roca desciende a lo particular para aplicar esos criterios respecto de las competencias —y su naturaleza (exclusiva, de ejecución, de desarrollo normativo...)— asumidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En estas mismas coordenadas se sitúa, además, el trabajo del profesor Ruiz-Huerta Carbonell, en el que se ocupa de los Acuerdos autonómicos como procedimiento convencional que ha servido, en nuestro país, para que la mayor parte de las Comunidades Au-

tónomas se hayan constituido como tales y hayan completado, posteriormente, sus competencias.

Pasando a referirnos a los estudios dedicados a concretos títulos competenciales atribuidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el profesor Gómez Barahona hace un análisis general de la actividad de planificación desarrollada por esta Comunidad, poniendo de manifiesto que los diversos planes en que se concreta dicha actividad, están cada día más vinculados con las ayudas provenientes de las Comunidades Europeas. Más en concreto respecto de dichos títulos competenciales, el profesor Díaz Lema lleva a cabo un detallado análisis del Derecho administrativo del urbanismo, con especial referencia a la STC 61/1997 que declaró inconstitucional el Texto Refundido de la Ley del Suelo, desmanteló en la práctica el Derecho urbanístico estatal y obligó, por otra parte, a una pronta intervención legislativa de las Comunidades Autónomas para evitar el vacío normativo en esta materia. A la actividad de la Comunidad de Castilla y León a este respecto, dedica el autor la parte final de su trabajo.

El profesor Rivero Ysern se ocupa en su estudio de las competencias que corresponden a esta Comunidad en el ámbito de la cultura, el patrimonio artístico y el turismo; ámbito que, dada la riqueza monumental de esta Comunidad, ha llegado a ser definido en algún momento como su auténtico hecho diferencial. Desde esta misma perspectiva, de competencias que constituyen el auténtico *leitmotiv* de esta Comunidad, el profesor J. M. de la Cuesta Sáenz analiza el ámbito competencial referido a la agricultura y a la ganadería y a las denominaciones de origen. El autor da cuenta del profundo cambio competencial que se ha producido en este ámbito, tanto por la asunción de competencias sobre la materia por las Comunidades Autónomas (lo que ha dado origen, por ejemplo, al surgimiento de un auténtico Derecho agrario autonómico), como, fundamentalmente, por la gestión por las mismas de los fondos públicos de origen comunitario vinculados a la Política Agraria Común.

Los profesores Sanz Rubiales y Echebarría Sanz tratan en sus artículos de dos ámbitos competenciales, el medio ambiente por una parte y el consumo y comercio interior por otra, caracterizados por la superposición competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En concreto, el primer autor recuerda el carácter transversal de la competencia sobre Medio Ambiente, así como la conflictividad que de ahí se deriva en concretos sectores, como ha sido en Castilla y León la ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos. En cuanto al consumo y comercio interior, el profesor Echebarría pone de manifiesto la confluencia de la administración estatal y de la autonómica en la promoción y la protección de los consumidores y usuarios.

La profesora Chinchilla Marín y el profesor Laguna de Paz dedican sus estudios a un sector en profunda transformación en los últimos años, cual es el de las telecomunicaciones y la televisión. Ambos autores dan cuenta de esas transformaciones, que han afectado a aspectos tan esenciales como son el alcance de la participación privada y de la intervención pública en esos sectores, la incorporación de nuevas formas de comunicación audiovisual y la correlativa intervención del Derecho europeo en las mismas y, por último, la intervención autonómica en algunos de estos sectores a través de la competencia para otorgar concesiones. Para concluir con los estudios dedicados a concretos

ámbitos competenciales, el profesor González-Posada Martínez se ocupa de la competencia de ejecución que corresponde a esta Comunidad respecto de la legislación laboral, y a la función de promoción en cuanto a la prestación de servicios y asistencia social.

Por último, se deben destacar por su actualidad las aportaciones dedicadas en el presente libro al sistema de financiación autonómica vigente en nuestro país. En concreto, el trabajo del profesor Menéndez Moreno que se ocupa del Derecho financiero de la Comunidad Autónoma, resalta la importancia de las nuevas competencias asumidas por esta Comunidad para legislar sobre el IRPF (lo que ha dado lugar a la Ley regional 11/1997), como consecuencia del nuevo Acuerdo de financiación autonómica suscrito entre el Estado y las CCAA y que regirá hasta el año 2001. Nuevo sistema de financiación de cuyas deficiencias, provisionalidad y problemas de eficiencia dan cuenta los profesores José M. Tejerizo y Eseverri Martínez, en sus intervenciones en una Mesa redonda reproducida en esta obra.

Para concluir con la noticia de este *Curso*, conviene recordar que lo aquí expuesto no son más que leves pinceladas para dar sucinta cuenta de los contenidos de cada uno de los estudios. Con esos trazos, en algunos casos se ha pretendido destacar las aportaciones peculiares y novedosas de algunos escritos; en otros, el comentario se ha ceñido a referir las líneas esenciales que caracterizan a determinados artículos. En cualquier caso, todos y cada uno de estos estudios aportan reflexiones que, como el libro en su conjunto, habrán de ser referentes necesarios a la hora de abordar en el futuro el análisis del Derecho regional español.—*Carlos Ortega Santiago*.

JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, PABLO PÉREZ TREMP, JUAN ZORZONA PÉREZ: *Constitución y Financiación Autonómica*, Ed. Tirant lo Blanch Alternativa, Valencia, 1998, 191 páginas.

El libro que se reseña tiene su origen en un encargo realizado por la Junta de Extremadura a los autores del mismo, el primero de ellos desgraciadamente fallecido antes de ver la publicación de la obra, en el que se interesaba un análisis de la (in)constitucionalidad de las normas reguladoras del nuevo modelo de financiación autonómica, esto es del previsto para el quinquenio 1997-2001. La conclusión a la que llegan los autores la adelantan ya en el primer Capítulo: el nuevo modelo de financiación, «unilateralmente alterado por razones políticas coyunturales», ha afectado seriamente a principios capitales de nuestro sistema constitucional y ha sido adoptado sin respetar el sistema de fuentes constitucionalmente establecido. Adolece, por tanto, de vicios de inconstitucionalidad formales y materiales.

Antes de entrar a apuntar los mismos, es conveniente señalar que hoy conviven en nuestro sistema, además de los regímenes «especiales» de financiación (País Vasco, Navarra, Baleares, Canarias y Ceuta y Melilla), dos sistemas «ordinarios» de financiación. Esto se explica porque el nuevo modelo adoptado no ha derogado el anterior, sino que ha dejado libertad a las distintas Comunidades Autónomas (en adelante,

CCAA) para adoptar el nuevo sistema o para seguir rigiéndose por el anterior. Todas las CCAA excepto Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura adoptaron el nuevo sistema, que se ha creado básicamente a partir de tres normas: Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, por la que se modifica parcialmente la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Los autores del libro que se reseña, en el Capítulo IV, que lleva por Título «El modelo de Financiación a la luz del principio de igualdad de las Comunidades Autónomas y de los ciudadanos», cuestionan si es admisible que convivan en el ordenamiento jurídico español distintos sistemas de financiación de CCAA allí donde la Norma Fundamental no habilita directa o indirectamente para ello. Queda claro que no se están refiriendo a los casos en los que la Constitución justifica un régimen distinto, ya sea el caso de las Comunidades forales, de las insulares o el de Ceuta y Melilla. Dejando a un lado estos supuestos, que no plantean problema alguno, puede ser discutible que Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha (u otros en un futuro) tengan un régimen de financiación distinto al del resto de las CCAA de régimen ordinario. Esto es, aunque los dos modelos «ordinarios» fueran totalmente acordes con la Constitución, podría ser contrario al principio de igualdad que el marco básico de la financiación de las CCAA sea distinto para unas que para otras. No se trata de que todos los elementos de financiación sean uniformes en todas las CCAA de régimen ordinario, sino de que todas las CCAA tengan, al menos, un marco común, unas reglas generales que garanticen un mínimo de igualdad en aquellos territorios que tienen posiciones constitucionalmente iguales, en el sentido que establece la STC 76/1983. El punto de partida, por tanto, no es ya la adecuación del nuevo modelo a la Constitución, sino si existe o no justificación para que coexistan ambos sistemas.

Antes de analizar los vicios de inconstitucionalidad aludidos al principio, los autores comienzan en el Capítulo Segundo del libro exponiendo el funcionamiento del nuevo modelo de financiación, así como el proceso seguido hasta la adopción del mismo. Aunque no es éste el lugar de explicar con detalle el funcionamiento del nuevo modelo ni todos sus instrumentos, sí es conveniente poner de manifiesto las principales novedades que se han introducido en el mismo, ya que aunque los recursos financieros que prevé el nuevo sistema son los mismos que se han utilizado hasta la fecha, «existen profundas diferencias como consecuencia de la modificación en cuanto al significado y la regulación de dichos recursos financieros». Así, por ejemplo, en cuanto a los tributos cedidos, las principales novedades son, por un lado, que se suma a esta categoría el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con carácter parcial con el límite máximo del 30 por 100 y, por el otro, que las distintas CCAA podrán asumir determinadas competencias normativas en la totalidad de los tributos cedidos (también en el IRPF) para la regulación de algunos de sus elementos esenciales. En cuanto a la participación de las CCAA en los ingresos del Estado, también hay diferencias con el modelo anterior, ya que dicha participación se desdobra en dos tramos: uno referido a la participación en los ingresos del Estado y otro referido a la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos territoriales del IRPF, participación ésta que ya estaba prevista en el an-

terior modelo pero con unos límites o topes (esta participación territorializada a la que nos hemos referido ya planteó problemas de inconstitucionalidad en su momento, ya que podría vulnerar lo dispuesto en el artículo 13 de la LOFCA; sin embargo, es preciso señalar que este artículo no ha sido modificado con la reforma por lo que las posibles tachas de inconstitucionalidad surgen ahora, si cabe, con más fundamento). Por otra parte, y así se han encargado de ponerlo de relieve los autores, el nuevo modelo «ha renunciado de forma expresa a abordar los problemas planteados por las asignaciones de nivelación para la garantía de los servicios públicos fundamentales», obviando con ello el principio de solidaridad que ha de regir en el ámbito de la financiación autonómica.

Una vez expuesto lo anterior, es el momento de entrar de lleno en los vicios de inconstitucionalidad formales y materiales apuntados por los autores del libro.

En cuanto a los formales, son objeto de estudio en el Capítulo tercero. A mi juicio, esta es la parte del libro más interesante y novedosa, ya que los estudiosos de la financiación autonómica, en la mayoría de los casos, se han limitado al análisis de cuestiones materiales, obviando por completo las formales.

La conclusión a la que llegan los autores también es clara: el nuevo modelo ha sido adoptado sin respetar el sistema de fuentes constitucionalmente establecido. Hay que señalar que los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 han tenido una gran trascendencia, ya que en ellos se concretan las líneas del nuevo modelo de financiación autonómica. Aunque en la LOFCA dicho Consejo viene definido como un órgano consultivo y de deliberación, sin competencias normativas, lo cierto es que en el seno del mismo se han adoptado tanto las líneas como los instrumentos del nuevo sistema. Tan es así que en el Acuerdo al que antes aludí señala: «En su reunión del día 23 de septiembre de 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a propuesta del Gobierno de la Nación, ha aprobado un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001.» Esto es, el nuevo modelo de financiación se diseña en el citado Consejo y posteriormente, para la efectiva implantación del mismo, se procede a las modificaciones legislativas. No obstante, y aunque esto se lleve a cabo (de forma insuficiente en muchos casos) hay que señalar que en ocasiones las Leyes de Presupuestos Generales del Estado se remiten al contenido de los citados Acuerdos que, como ya se ha dicho, en la propia LOFCA no se les confiere valor normativo alguno. Es más, los Acuerdos no se hacen públicos en el momento de su adopción, sino que por regla general transcurre un período de tiempo importante desde su adopción hasta su publicación, lo cual puede plantear problemas cuando tienen lugar estas remisiones. Con independencia de estos problemas «menores», no parece que este sea el «foro» más adecuado para «aprobar» los distintos modelos de financiación que se han ido aplicando y que se aplicarán en un futuro.

Como ya se expuso con anterioridad, los Acuerdos del CPFF de 23 de septiembre de 1996 obligaron a realizar modificaciones legislativas. Por este motivo, y entre otras, se aprobaron la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, por la que se modifica parcialmente la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Au-

tónomas. A través de estas normas se procede a transformar las competencias de las CCAA «al margen del procedimiento establecido en el bloque de la constitucionalidad». Y lo anterior porque el artículo 150 CE prevé dos instrumentos normativos que permiten atribuir a las Comunidades Autónomas competencias que no hubieran asumido sus Estatutos de Autonomía, a saber: las leyes de transferencia delegación y las leyes marco. Parece claro que ninguna de las leyes que llevan a cabo la cesión de tributos sea una ley de transferencia o delegación: la LCT ni siquiera es orgánica y la LOFCA tampoco puede considerarse que sea una ley de transferencia o delegación, ni desde una perspectiva formal ni material, ya que tiene una «función constitucional específica» prevista de forma expresa en el artículo 157 CE. Pero además, es muy dudoso que el IRPF sea una materia «susceptible de delegación o transferencia», por lo que se pone en duda incluso desde un punto de vista material la adopción de este tipo de norma. Tampoco puede admitirse que la LOFCA y la nueva LCT puedan ser consideradas leyes marco, entre otras cosas porque las citadas normas no contienen ni bases, ni principios, ni directrices, no establecen mecanismos de control a los que se refiere el artículo 150.1 CE, ni las mismas se definen como tales en ningún momento. Tampoco pueden ser consideradas marco las Leyes particulares de cesión a cada una de las CCAA (Leyes 25 a 36/1997, todas ellas de 4 de agosto) que, por el contrario, sí se definen como marco en sus Preámbulos. Sin embargo, los autores entienden que las mismas no pueden ser consideradas como tales ya que no contienen ni principios, ni directrices ni bases «a no ser por la remisión a la LCT», norma ésta que como ya se expuso tampoco los contiene.

También se dedica parte del Capítulo Tercero a analizar la posible inconstitucionalidad del Decreto Ley 7/1997 en el que se fijó el porcentaje de participación de las CCAA en los ingresos del Estado, ya que dicho porcentaje debe ser fijado mediante Ley.

En los Capítulos siguientes (cuarto a octavo) se analizan los vicios de inconstitucionalidad de carácter material de los que adolece el sistema. En el Capítulo quinto, tras una exposición del significado constitucional del principio de solidaridad, se hace una crítica al nuevo modelo debido a que no garantiza este principio. La cesión a las CCAA del IRPF implica una absoluta territorialización de los recursos que va necesariamente en detrimento de los ingresos estatales destinados a hacer efectiva la solidaridad. Así el principio de corresponsabilidad fiscal «es un eufemismo para enmascarar la vulneración del principio de solidaridad», entre otras cosas porque la misma no se consigue a través de la cesión de rendimientos, sino mediante el establecimiento de nuevos recargos y tributos propios. Además de que el nuevo modelo, por sí mismo, es contrario al principio de solidaridad, se critica que ha habido una dejación u omisión normativa en relación con los «mecanismos adicionales de solidaridad».

Otro de los problemas que más dudas de constitucionalidad ha suscitado es el relativo a la cesión del Impuesto sobre el Patrimonio y sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y la posible vulneración del artículo 157.2 CE, al permitir que las CCAA adopten medidas fiscales sobre bienes situados fuera de su territorio. Tras analizar el alcance del principio de territorialidad y los nuevos puntos de conexión contenidos en

la LOFCA y en la LCT [arts. 10.4.a) y 5.2, respectivamente], los autores entienden que efectivamente se vulnera el citado precepto constitucional.

Los dos últimos capítulos se refieren a la configuración de los tributos cedidos (en especial a la cesión parcial del IRPF y a la inconstitucionalidad de la consideración como impuesto cedido de la Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias) y a la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos territoriales del IRPF que, como ya hemos señalado antes, plantea problemas de constitucionalidad debido a que no se procedido a modificar el artículo 13 de la LOFCA.—*Alicia González Alonso*.

TIM MURPHY, PATRICK TOWMEY (eds.), *Ireland's Evolving Constitution, 1937-1997: Collected Essays*, Hart Publishing, Oxford, 1998, 346 págs.

Nos encontramos ante una obra que, como atestigua el Profesor O'Higgins en el prefacio, constituye una buena muestra del dinamismo que ha adquirido desde los años ochenta el Derecho constitucional irlandés, como resultado, principalmente, de la actitud innovadora demostrada por el Tribunal Supremo de aquel país. En ella se recogen aportaciones que en su mayoría provienen de profesores de distintas ramas del Derecho de la Universidad Nacional de Irlanda de Cork y de otras universidades de dentro y fuera del país, a las que hay la participación de personas provenientes del mundo político (Garret Fitzgerald), de los movimientos sociales (Brendan Ryan), o de la judicatura.

En cuanto a las materias tratadas, el libro no pretende ser un tratado del Derecho constitucional irlandés, sino solamente dar cuenta del estado del debate en aquellas cuestiones que suscitan una mayor polémica o poseen una mayor actualidad. Por ello, cuestiones como las relaciones Iglesia-Estado o, en general, todo el conjunto de problemas con implicaciones morales o religiosas, el problema del Ulster o cuestiones de índole social como la igualdad de sexos o las relaciones entre Constitución y sistema económico, reciben una atención preferente, sin que por ello se desatiendan cuestiones de hondo calado jurídico como la integración europea o el papel de la jurisdicción constitucional.

El libro se abre con una primera parte general en la que encontramos un ensayo de tipo filosófico sobre la idea de la constitución escrita y del constitucionalismo, firmado por el profesor de Filosofía Garret Barden, al cual siguen dos trabajos de tipo histórico, que tratan, de una parte, de situar al lector en el período constituyente de 1936-1937, de la mano del académico, antiguo senador y emérito profesor John A. Murphy, y de realizar, de otra parte, un recorrido por la evolución posterior, con especial referencia a la cuestión de la soberanía nacional, en un interesante artículo del antes citado Garret Fitzgerald, antiguo líder del *Fine Gael* y antiguo *Taosieach* de la República (Primer Ministro).

Inmediatamente después se entra de lleno en una de las cuestiones políticamente más espinosas en la católica Irlanda: las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Noel

Browne, fallecido justo antes de la publicación de la obra, nos ofrece una visión muy crítica de la dominación que Roma ha ejercido y ejerce sobre la vida política irlandesa, dominación de la que él mismo puede considerarse una víctima, ya que en su día se vio obligado a dimitir como Ministro de Sanidad debido a desavenencias con la Iglesia. Es un hecho conocido que la Constitución irlandesa de 1937 fue literalmente «visada» por el Vaticano y que, incluso antes de la independencia, Roma llegó a intervenir ante las autoridades británicas para que se abstuviesen de introducir un sistema de educación laico en la isla. Brown reflexiona, asimismo, sobre la influencia de la cuestión religiosa en el conflicto del Ulster, señalando la estrecha dependencia de la República de Irlanda respecto de la Iglesia Católica como uno de los obstáculos existentes para la reunificación política de la isla.

Desde una perspectiva generacionalmente diferente y adoptando una postura menos hostil ante la Iglesia, el profesor Gerry Whyte, del Trinity College de Dublín, trata de analizar el papel de la moral católica en el orden constitucional irlandés. Whyte parte también de la idea de que la asociación entre Iglesia y Estado está fuera de lugar en la sociedad actual, pero entiende que la influencia de la religión en el lenguaje y en el contenido valorativo de la Constitución no puede ser considerada en su totalidad como un hecho negativo.

Adentrándose en la cuestión educativa, respecto de la cual la Iglesia irlandesa siempre ha sido muy celosa en la conservación de sus privilegios, el profesor de Filosofía de Cork Desmond Clarke se centra en el análisis del papel que debería, a su juicio, desempeñar un Estado democrático en esta materia, señalando, por ejemplo, que resulta cuestionable la financiación de escuelas católicas que practican la exclusión de los alumnos de otras religiones. Entiende este autor que el papel del Estado es garantizar un verdadero derecho a la educación, lo que, con la Constitución actual no se hace suficientemente.

Siguiendo con cuestiones que poseen implicaciones religiosas, el civilista Frank Martin analiza el concepto y la protección constitucional de la familia, haciendo referencia a la reciente polémica sobre la reforma constitucional de 1996 que introduce un divorcio «a la irlandesa» (*irish-style*), muy restrictivo en comparación con los estándares internacionales. Para este autor, la idea de familia sobre la que se basa el artículo 41 de la Constitución rezuma paternalismo (paternalismo del *pater familias*) y es difícilmente compatible con la igualdad de sexos e incluso con los derechos de los hijos en su formulación internacional reciente.

La igualdad de sexos es precisamente el tema tratado por la profesora Dolores Dooley, adoptando un punto de vista netamente feminista. Denuncia la autora la existencia de una ciudadanía de segunda clase para las mujeres en la Constitución de 1937, lo cual constituye incluso un retroceso respecto a la Constitución de 1922, más neutral desde el punto de vista del sexo. Sólo la resistencia y la determinación de las mujeres han posibilitado, a juicio de la autora, la importante participación que hoy en día tienen en la vida política irlandesa. En el artículo siguiente, Leo Flynn se refiere a algunos ejemplos jurisprudenciales que reflejan las diferentes visiones de uno y otro sexo contenidas en la Constitución.

El problema de Irlanda del Norte se encuentra presente indirectamente en muchas de las aportaciones que forman parte de la obra recensionada, pero sólo en una de ellas, la realizada por Anthony Carty, se aborda esta cuestión directamente, tomando como base la Constitución irlandesa y los principios del Derecho internacional. En su búsqueda de una consideración «radical» de la cuestión, el autor concluye su artículo abogando claramente por la partición del Ulster entre las dos comunidades. Cabe señalar que la publicación del libro, aunque reciente, es anterior a los Acuerdos de Stormont, en los cuales se llega a una solución totalmente distinta.

David Gwynn Morgan, Director del Departamento de Derecho de la Universidad Nacional de Cork, dedica su colaboración a la evaluación de la labor de los jueces durante las tres últimas décadas. Compartiendo globalmente las alabanzas que a esta labor se han dedicado por parte de la doctrina, Morgan no deja de ver ciertos motivos de preocupación, lo que le lleva a afirmar que se ha abusado en algunos momentos del «activismo judicial».

Las cuestiones económicas y sociales son también el objeto de dos de los trabajos contenidos en el libro. Se destaca que la Constitución irlandesa se inscribe, seguramente, por la influencia norteamericana, muy presente en el propio Eamon De Valera, en la tradición del Estado liberal como Estado neutral, lo que, en opinión de Siobhan Mullally, profesor de Derechos Humanos en Cork, ha impedido que el principio de igualdad llegue a alcanzar un contenido de justicia social en la República de Irlanda. Tim Murphy, coeditor del libro y también profesor en Cork, destaca como una de las mayores carencias de la Constitución la práctica inexistencia de derechos sociales o de referencias a la protección frente a la pobreza. Resulta curioso para el autor que sea precisamente en el aspecto económico en el que la Constitución se ve menos impregnada por la doctrina de la Iglesia.

A continuación nos encontramos con una serie de artículos dedicados a los derechos fundamentales. Paul Mahoney, centrándose sobre la jurisdicción penal, denuncia la subordinación de los derechos individuales frente a los intereses políticos, favorecida en muchos casos por la vaguedad de los preceptos constitucionales. Para Patrick Twomey, coeditor del libro y profesor en Nottingham, esa misma vaguedad de la Constitución en materia de derechos ha permitido un menoscabo importante de la libertad de expresión en cuestiones como la del Ulster, en virtud de un pacto no escrito entre Gobierno, jueces y medios de comunicación de masas. La profesora Irene Lynch, por su parte, se centra en el estudio de otro de los derechos: el de asociación, contemplándolo en el marco de las relaciones entre el Estado y los sindicatos, llegando a establecer comparaciones muy interesantes entre la situación de los sindicatos en Irlanda y en los Estados Unidos.

Brendon Ryan, profesor de Ingeniería química, más conocido como activista político, entra de lleno en una crítica ideológica de la Constitución, a la que tacha de conservadora, lo que tendría su reflejo en cuestiones como la falta de una garantía del acceso a la información por parte de los ciudadanos, la falta de garantías socioeconómicas o la sacralización de la propiedad privada en su interpretación más liberal.

La profesora de origen polaco Bozena Cerlik, sin embargo, destaca el talante li-

beral de la Constitución irlandesa en relación con los vientos políticos que soplaban en Europa en la segunda mitad de los años treinta, lo que le distancia enormemente, por ejemplo, de la Constitución polaca de 1935, más inclinada a un reforzamiento del poder estatal, a pesar de la influencia católica común.

Siguen dos artículos consagrados a la situación de la lengua irlandesa, muy escasamente hablada, aunque está reconocida por la Constitución como primera lengua oficial, frente al inglés que es la segunda. Tanto el constitucionalista Niamh Nic Shuibhne como el lingüista Michael Cronin reconocen que la garantía constitucional es una garantía sin sustancia y que las políticas de promoción de la lengua irlandesa realizadas hasta el momento han sido un fracaso. Shuibhne señala como una de las claves de este fracaso la sobrevaloración de la política educativa dejando de lado la promoción de la lengua fuera de la escuela.

Otras dos aportaciones se centran en los problemas planteados por la integración europea. Anthony Whelan y Siofra O'Leary, ambos letrados del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, analizan, respectivamente, la cuestión de la soberanía nacional y las relaciones entre los ordenamientos irlandés y europeo.

Cierran la obra dos aportaciones de carácter politológico. Stephen Livingstone (Universidad de Nottingham) analiza la participación política en Irlanda, constatando un abandono de la participación partidista y un auge de la participación a través de organizaciones no gubernamentales. Finalmente, Adrian Hunt (Universidad de Birmingham) propone una evaluación de la Constitución desde un punto de vista funcional, analizando principalmente las funciones constitucionales de proporcionar un marco institucional estable y de reconocimiento de derechos y libertades.—*Oscar Sánchez Muñoz.*

