

NOTICIAS DE LIBROS

JAVIER PÉREZ ROYO: *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Ed. McGraw-Hill, 1997, 161 págs.

La financiación de las Comunidades Autónomas constituye uno de los grandes temas y problemas de la estructura del Estado que surge de la Constitución de 1978. Como es sabido, nuestra Norma Suprema ofrece un modelo abierto de financiación. A lo largo de los veinte años de funcionamiento del sistema éste se ha ido concretando y modificando a través de modelos quinquenales de financiación derivados de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y se han trasladado al plano jurídico a través de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) y diversas leyes referidas a recursos concretos, fundamentalmente: las Leyes 30/1983, de 28 de diciembre, y 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas; Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial y las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, donde se fijan los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

Tradicionalmente los estudiosos del Derecho financiero y tributario han sido los que han realizado el examen de la financiación autonómica como parte del análisis del poder financiero en España. La particularidad que tiene el presente trabajo, como el propio título indica y se recalca en la presentación del mismo, es que el análisis del, hasta ahora, último modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 se realiza por un constitucionalista y «exclusivamente» desde el punto de vista del Derecho constitucional.

El libro que se reseña tiene su origen en un encargo al autor por parte de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía de un Dictamen sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, así como de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales

complementarias, y de determinados artículos de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Si bien este es el origen, no fue éste el destino final del estudio, puesto que el autor prefirió conservar la propiedad del trabajo y poder disponer de él libremente, gracias a lo cual el texto ha visto la luz.

El estudio se realiza en dos partes, que coinciden con los dos capítulos que componen el libro y forman el dictamen. La primera parte, dividida en cinco epígrafes, contrasta los fundamentos del nuevo modelo de financiación autonómica con las bases de financiación que se establecen en la Constitución y las normas que forman el bloque de la constitucionalidad (LOFCA y Estatutos de Autonomía). La segunda parte, que incomprensiblemente sólo tiene un epígrafe, estudia los vicios concretos de inconstitucionalidad que se encuentran en las leyes que instrumentan el modelo de financiación.

Javier Pérez Royo considera que el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 está viciado en su origen. En su opinión, el legislador estatal debía haberse hecho dos cuestiones previas antes de afrontar la reforma de la financiación: 1) ¿Cabe territorializar el IRPF sin reformar la Constitución?; 2) ¿es necesario reformar los Estatutos de autonomía para reformar la financiación autonómica o cabe hacerlo como se ha hecho a través de leyes del Estado —LOFCA y Ley de cesión? Según el autor, la respuesta a estos dos interrogantes debe partir de la estructura del Estado constitucionalmente definida y ya en las primeras páginas anticipa la conclusión final de su razonamiento: «La definición constitucional de la estructura del Estado de las Autonomías, una vez aprobados los Estatutos de Autonomía, exige que cualquier reforma de la Constitución se haga bien a través de la reforma de la Constitución, bien a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía. No cabe reforma alguna, ni siquiera en materia de financiación, a través de la ley del Estado» (pág. 4). Para llegar a esta conclusión el autor realiza una argumentación muy elaborada, casi sutil, que se puede sintetizar en los siguientes pasos: 1) El constituyente estructura el Estado combinando el *principio* de unidad con el *derecho* a la autonomía de las nacionalidades y regiones en el sentido de que este derecho debe ejercerse de manera que no suponga menoscabo al principio de unidad. No se produce menoscabo cuando se garantizan los principios de igualdad y solidaridad. Si no existe coherencia entre el derecho de autonomía y estos principios se iría en contra de la Constitución. 2) Los límites al derecho a la autonomía, en lo que se refiere a la financiación de las Comunidades Autónomas, que se desprenden de la estructura del Estado son los siguientes: a) Existe un límite absoluto y previo que es el Título I de la Constitución: «Derechos y deberes fundamentales». Estos están reservados de manera exclusiva y excluyente al Estado, lo que implica que el derecho a la autonomía no puede penetrar en este terreno. El deber fundamental de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que se establece en el artículo 31 de la Constitución inserto en el Título I, se manifiesta de manera mediata y directa en el IRPF, que si bien «no agota el deber constitucional (...) define la *posición jurídica fundamental* del ciudadano en el cumplimiento de dicho deber, y en este sentido no hay posibilidad alguna de admitir su territorialización» (págs. 21-22). b) El siguiente límite es la necesaria colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que exige la Constitución —Título VIII— en todas las fases del ejercicio del

derecho a la autonomía, en especial en la fase de financiación (art. 157 CE). En consecuencia «[I]o que no puede admitirse constitucionalmente es la reforma unilateral por el legislador del Estado del bloque de la constitucionalidad» (pág. 35). 3) La reforma operada en relación con los tributos cedidos, sobre todo por la incorporación del IRPF entre ellos no es una mera reforma de la financiación autonómica «es una reforma de la estructura del Estado y, como tal, tiene que ser instrumentada a través de la reforma de la Constitución y la reforma de los Estatutos de Autonomía, según el alcance de la misma, o *en todo caso*, a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía» (pág. 39).

La segunda parte del libro es el capítulo segundo bajo el título «Anticonstitucionalidad del nuevo modelo de financiación autonómica en sus detalles». Como puede deducirse del propio título analiza cuestiones puntuales aunque sin perder coherencia interna. Sustancialmente se estructura en dos secciones: 1) Vicios de inconstitucionalidad que afectan a las normas sustantivas, Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA y Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; 2) vicios de inconstitucionalidad que afectan a la norma adjetiva a través de la cual se ha traducido contablemente la reforma de la financiación autonómica, a saber, Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 en lo relativo a la «determinación del porcentaje de participación» de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

1) Los motivos de inconstitucionalidad y los artículos de las normas sustantivas que introducen la reforma de la financiación afectados son múltiples y variados, no hay más que ver los subepígrafes en los que el autor divide este segundo capítulo, pero todos ellos giran en torno a un eje: la atribución de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos. ¿En qué medida la atribución de competencias normativas vulnera la Constitución? De los argumentos esgrimidos por el autor destaco:

1. Se modifica el concepto de impuesto cedido que se contiene en la Constitución. El impuesto deja de ser cedido, como exige la Constitución, para ser *de facto* compartido. Se vulnera, pues, el artículo 157.1.a) CE.

2. Los impuestos dejan de ser de titularidad estatal. Dado que el concepto de Hacienda General incluye los impuestos de titularidad estatal y constituye materia exclusiva y excluyente del Estado, no cabe atribución de poderes normativos a las Comunidades Autónomas. Se vulnera también el artículo 149.1.14 CE.

3. En particular, la atribución de competencias normativas sobre elementos esenciales del IRPF (tarifa y deducciones) es incompatible con el principio de unidad de mercado del artículo 149.1.1 CE y con la dirección unitaria de la política económica que exige al Estado el artículo 149.1.13 CE.

4. Se incumplen también límites de carácter general requeridos por la Constitución al ejercicio de las propias competencias por las Comunidades Autónomas, en concreto la libertad de circulación y establecimiento (art. 139.2 CE) y la imposibilidad de establecer medidas tributarias sobre bienes que se encuentren fuera del territorio autonómico (art. 157.2 CE). Este último límite se vulnera claramente a través del estableci-

miento de capacidad normativa en los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones.

5. No sólo se incurre en inconstitucionalidad por exceso, sino también por defecto. En efecto, la regulación de las facultades normativas de las Comunidades Autónomas sobre los impuestos cedidos efectuada por la Ley Orgánica 3/1996 se efectúa de manera tan lacónica que no satisface la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE.

6. Tal y como ha sido concebida por la Constitución la financiación autonómica, vuelve a señalar el autor en esta segunda parte, es ineludible la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La atribución de poder normativo exigiría la reforma de los Estatutos de Autonomía. «En buena lógica, una vez aprobados los Estatutos de Autonomía, es la modificación de las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas la que exige la reforma de la LOFCA y no a la inversa» (pág. 88).

2) Los motivos adjetivos de anticonstitucionalidad son los que afectan a la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en concreto a sus artículos 82 a 83, ambos incluidos, que fijan los criterios para determinar los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. El primer motivo reseñado por el autor es de forma. El artículo 13.4 LOFCA prevé que los criterios se establezcan por ley, pero no puede ser la Ley de Presupuestos Generales del Estado debido a las limitaciones que esta ley tiene en su tramitación. Se ha desnaturalizado, por tanto, la previsión del artículo de la LOFCA mencionado. Los siguientes motivos aducidos son de fondo. En la Ley 12/1996 se establece el desdoblamiento del porcentaje en dos, uno de los cuales se aplica a los ingresos territoriales del IRPF. Este desdoblamiento exigiría la modificación del artículo 13 LOFCA porque en él se habla de porcentaje en singular y no admite la territorialización del mismo. Finalmente, en la Ley de Presupuestos para el año 1997 se incluye en la base de la participación los «ITAE», esto es, «ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente». Dentro de estos ingresos se incorporan no sólo los impuestos directos e indirectos (excluidos los susceptibles de cesión), sino también *las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al Desempleo*. La inclusión de estas últimas partidas chocan frontalmente con el artículo 13 de la LOFCA y con las previsiones contenidas en numerosos Estatutos de Autonomía.

En fin, se puede afirmar que la monografía del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, es una aportación necesaria al debate abierto sobre la financiación autonómica. Con lenguaje claro, conciso e incluso en ocasiones vehementemente, plantea frontalmente el problema autonómico como una cuestión de la estructura misma del Estado. A medida que va avanzando en su razonamiento va avanzando en su convicción de la inconstitucionalidad —anticonstitucionalidad, en terminología del autor— de la reforma operada por el legislador estatal. Ilustrativas de esta convicción y vehemencia son estas palabras: «La reforma de la financiación autonómica, desde una perspectiva constitucional, es el camarote de los Hermanos Marx. No tiene ni pies ni cabeza» (pág. 112). Al margen de la anécdota un aspecto que considero importante del estudio es que se aparta del trasfondo político de la reforma y encara el problema jurídico de manera unitaria, esto es, analizando las tres leyes mediante las

cuales se instrumentó el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001. Para avalar su argumentación utiliza fundamentalmente la jurisprudencia constitucional, pero también, aunque en menor medida, doctrina de Derecho financiero y tributario —con la que no está siempre de acuerdo— y la Memoria de las leyes que discute. Se podrá estar de acuerdo o no con el razonamiento o se podrá considerar más o menos viable de cara a un recurso de inconstitucionalidad. Lo que es claro es que hay que seguir trabajando en este sentido porque la cuestión de la financiación autonómica no está cerrada.—*Susana Bokobo Moiche.*

VERNON BOGDANOR: *Power and the People: A Guide to Constitutional Reform*, Gollancz, Londres, 1997.

Las cuestiones constitucionales están de actualidad en el Reino Unido. Como señala el propio autor, «si en los años cincuenta y sesenta los partidos discutían sobre las cuestiones económicas, pero estaban de acuerdo respecto a la Constitución, ahora sucede lo contrario: están mucho más cercanos en sus programas económicos, pero discrepan de forma fundamental sobre la Constitución». El propósito de la obra objeto de la presente recensión es analizar los principales elementos del proceso de reforma constitucional que se está viviendo en el Reino Unido. Para ello no se opta por la exhaustividad, sino por un tratamiento preferencial de una serie de cuestiones básicas, como la descentralización política (*Devolution*), la reforma electoral, la reforma de la Cámara de los Lores, el referéndum, la regulación de los partidos políticos o la propia monarquía. Sin embargo, no han sido objeto de este trabajo otras cuestiones constitucionales de indudable interés y actualidad, como la adopción de una declaración de derechos o la integración europea.

Es posible que muchos de los contenidos de esta obra hayan sido superados por la celeridad con que se están desarrollando los acontecimientos —véase, por ejemplo, el proceso de autonomía política de Escocia y Gales—, pero ello no le resta ni un ápice de interés a la lectura de este trabajo, que destaca sobre todo por un planteamiento riguroso de los problemas y por una visión extremadamente aguda de la realidad política británica.

Comienza el libro con una introducción en la que se hace una descripción somera de la Constitución británica, la cual se resume, según el autor, en las ocho palabras que componen la célebre fórmula *what the Queen in Parliament enacts is law*. Desde luego, no hay mejor manera de condensar el dogma de la soberanía parlamentaria.

Ciertamente, la Constitución británica no ha sufrido importantes modificaciones en los últimos tiempos. Como reformas relevantes pueden citarse quizá la creación en 1979 de comisiones especializadas en los Comunes, la supresión en 1985 de ciertas estructuras del autogobierno municipal, como el Consejo del Gran Londres y, claro está, los cambios derivados de la integración europea. Así pues, las reformas que se plantean actualmente son, sin duda alguna, las más importantes de la historia reciente y quizá de

toda la historia contemporánea británica. Cuestiones como la devolución, el referéndum o la reforma electoral podrían suponer el fin del monopolio del poder parlamentario (que en la práctica significa el monopolio del poder por un solo partido), de tal forma que se llegue a establecer una división del poder auténtica, un sistema de frenos y contrapesos al ejercicio del poder, verdadero talón de Aquiles de la Constitución británica.

La primera de las cuestiones que merece la atención del autor es la llamada *devolución*, es decir, la transferencia de poderes del Parlamento y del Gobierno a cuerpos representativos de carácter regional o sub-nacional. En ésta una idea clave en la historia política británica desde fines del siglo XIX. Es cierto que Gran Bretaña se ha configurado tradicionalmente como un Estado unitario, pero ello nunca ha querido decir uniforme u homogéneo. La administración británica se ha caracterizado siempre por su naturaleza asimétrica, la cual se ha manifestado especialmente en relación con las especificidades escocesa y galesa, lo cual nos da como resultado un marco de Estado plurinacional.

¿Qué tipo de acuerdo de devolución puede encajar en la compleja situación actual?, esa es la cuestión que se plantea el autor y para responderla hace fundamentalmente referencia a dos factores: en primer lugar, a la necesaria inserción del proceso de devolución dentro de un marco más amplio de descentralización y de acercamiento de la administración a los ciudadanos. En segundo lugar, la necesidad de ofrecer vías distintas a la devolución, tanto en su celeridad, como en su intensidad, en función de las circunstancias y de las reivindicaciones de cada territorio. En este segundo aspecto, según Bogdanor, el Gobierno británico parece estar siguiendo en lo fundamental el modelo de la Constitución española de 1978, que establece el principio dispositivo y diferencia vías distintas para el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

¿Cuáles pueden ser las consecuencias de la devolución? Sin duda, la más importante es la puesta en cuestión de la supremacía absoluta de Westminster. Al mismo tiempo, se advierte que la garantía de la división de competencias no va a depender, como en los modelos federales, de una Constitución escrita y de una jurisdicción constitucional, sino de factores de tipo político, como la fuerza de la opinión pública escocesa. Por otra parte, no es previsible que el proceso de devolución favorezca realmente al separatismo escocés. Desde otro punto de vista, el autor se pregunta hasta qué punto estará la sociedad británica preparada para aceptar el grado de diversidad que previsiblemente va a crear la devolución. Sin duda, el éxito del proceso dependerá, en gran medida, de la actitud de los partidos, lo que pone esta cuestión en conexión con la reforma electoral, de tal forma que la cuestión electoral parece perfilarse como la clave de bóveda de todo el proceso de reforma constitucional que se plantea.

Precisamente a la reforma electoral está dedicado uno de los capítulos más interesantes del libro. En relación con esta cuestión, el autor manifiesta una concepción muy crítica del sistema electoral británico que, en su opinión, no cumple con ninguna de las dos grandes funciones que se asignan desde la Ciencia política a los sistemas electorales: no garantiza que la mayoría gobierne, ni garantiza que las minorías significativas estén representadas. Así, el partido mayoritario en la cámara no lo es realmente en la

sociedad: Margaret Thatcher no consiguió nunca un apoyo superior a los dos quintos de los electores. Por otra parte, un alto porcentaje de éstos se queda sin ninguna representación en el Parlamento. Estamos, por tanto, ante un sistema que otorga un poder casi omnímodo a una minoría social, lo cual se agrava por el hecho de que no existe una Constitución escrita que limite el poder de la mayoría parlamentaria.

Junto a esto, cabe destacar también los efectos geográficos del sistema, puesto que las fuerzas políticas no se ven representadas de acuerdo con su fuerza electoral, sino de acuerdo con la distribución geográfica de su apoyo electoral. Estos efectos han tenido claras consecuencias políticas, exagerando la división social entre el norte y el sur del país.

¿Qué alternativas se presentan al sistema electoral actual? Fundamentalmente son cuatro las posibilidades que se están barajando: el voto alternativo, el voto suplementario, un sistema proporcional personalizado similar al alemán y el voto único transferible. El autor analiza cada una de estas propuestas en profundidad y hace referencia a las posiciones de los distintos partidos al respecto.

Otra de las cuestiones de las que se ocupa el libro recensionado es la reforma de la Cámara de los Lores, cuya composición actual, ciertamente difícil de justificar, es fruto de la historia y no de la lógica. Tras aludir a las diferentes propuestas históricas de reforma, el autor expresa su opinión al respecto: la reforma de los Lores no es una condición previa a las demás, sino al contrario. Recuerda así la cita de John Stuart Mill según la cual «si el conjunto de las cuestiones constitucionales está decidido de forma correcta, resulta de importancia secundaria que el Parlamento se componga de una o dos cámaras». Cabe recordar aquí también la conocida afirmación según la cual Gran Bretaña es un sistema unicameral de gobierno con dos cámaras en el Parlamento.

Otros de los capítulos de la obra están dedicados al referéndum y a la regulación de los partidos políticos. Al parecer, existe una voluntad de hacer que el referéndum desempeñe un cierto papel dentro de un sistema constitucional en el que tradicionalmente esta institución ha sido considerada como un cuerpo extraño. En cuanto a la regulación de los partidos, parece imponerse la idea de que cierta disciplina de estos, sobre todo en las cuestiones que afectan a su financiación, es una condición de la buena salud del sistema democrático.

En el último capítulo Bogdanor se ocupa de una cuestión que ha sido un auténtico tabú de la vida política inglesa desde el último tercio del siglo pasado. Se trata de la institución monárquica. Aunque en la actualidad parece que el republicanismo está comenzando a resurgir, el autor opina que la continuidad de la monarquía puede ser más valiosa para los reformadores constitucionales que para los sectores conservadores, al situar la cuestión de la jefatura del Estado fuera de las luchas partidistas.

Las principales conclusiones a las que llega el autor se resumen al final de la obra. Así, Bogdanor entiende que la mayor parte de las reformas planteadas tienen un sentido democratizador, en la medida en que pueden producir una redistribución del poder entre los partidos y extender el campo de las personas involucradas en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, el autor teme que la reforma no de respuesta a las demandas sociales y que, incluso, incremente el desencanto de la población hacia la polí-

tica. La razón estriba en que el efecto de redistribución del poder va a incidir sobre todo en la política partidista, es decir, en los profesionales de la política, no en el pueblo. Por ello, el autor entiende que los dos aspectos más relevantes y más complejos del proceso de cambio actual son la reforma electoral y el referéndum, aspectos que pueden poner en marcha una dinámica redistributiva del poder entre los partidos y el pueblo, de tal forma que podría darse paso a un sistema en el que el papel del pueblo no fuera sentir, sino participar.—*Oscar Sánchez Muñoz.*

GIANCARLO ROLLA y ELEONORA CECCHERINI (coords.): *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli Editore, Turín, 1997, 300 páginas.

Este libro colectivo coordinado por el catedrático de Derecho Público Comparado de la Universidad de Siena Giancarlo Rolla, y por la joven profesora Eleonora Ceccherini, recoge las aportaciones de diversos constitucionalistas españoles e italianos. Las mismas tuvieron lugar en dos Encuentros realizados en la Universidad de Castilla-La Mancha y en la Universidad de Siena, Encuentros cuyo contenido versó sobre la organización parlamentaria y sobre la función legislativa, respectivamente.

Los artículos de este libro tienen la virtud de abordar cuestiones esenciales relacionadas con la posición institucional del Parlamento en los sistemas de gobierno parlamentario español e italiano. En este sentido, en la mayor parte de los trabajos está presente un análisis de ambos ordenamientos desde la perspectiva comparada, lo que contribuye aún más a enriquecer las reflexiones contenidas en los mismos.

Aunque la mayor parte de los participantes en estos Encuentros dedican sus aportaciones a cuestiones que giran en torno a la caracterización de la Ley en los vigentes ordenamientos italiano y español, algunos de los artículos son también interesantes al abordar problemas esenciales a la organización del Derecho parlamentario contemporáneo.

En este orden de cosas, hay que destacar los artículos de diversos profesores italianos dedicados a la moderna organización de las Cámaras legislativas. Así, en primer término, Eleonora Ceccherini se ocupa de analizar en su intervención, los rasgos esenciales que caracterizan a los poderes del presidente de Asamblea legislativa de interpretar y suplir los Reglamentos parlamentarios, función presidencial común, como se sabe, a gran parte de las Asambleas legislativas españolas, y que ha estado en el origen de varias sentencias del Tribunal Constitucional español.

La autora italiana analiza, precisamente, las bases parlamentarias y jurisprudenciales del ordenamiento español sobre la cuestión, prestando especial atención a determinar la posición institucional del presidente de la Asamblea en el seno de la Cámara (*speaker* independiente o miembro de la mayoría), la naturaleza jurídica de la función que realiza en la interpretación y en la suplencia del Reglamento parlamentario (función de creación del derecho o de aplicación jurisdiccional), y la naturaleza jurídica de las resoluciones interpretativas o supletorias concreción de la referida función (actos con o sin valor de Reglamento parlamentario).

Es este último aspecto el que ha originado una jurisprudencia más variada de nuestro TC, no siempre lo suficientemente coherente, ya que en algunos casos el Alto Tribunal ha considerado que estas decisiones se integraban en los Reglamentos parlamentarios y, en consecuencia, sólo eran susceptibles de ser anuladas a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (y en concreto del recurso de inconstitucionalidad), mientras que en otros casos el Tribunal ha llegado a anular resoluciones como las referidas en sentencias que resolvían recursos de amparo y en las que, por tanto, dichas resoluciones eran consideradas como actos de una Asamblea legislativa sin valor de Ley. El estudio de la profesora Ceccherini se ocupa de forma completa de todas estas cuestiones, tanto en el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que realiza, como en las fuentes doctrinales que maneja.

En segundo lugar, en su texto los profesores de la Universidad de Calabria Silvio Gambino y Albino Saccomanno, se ocupan también de la organización de las Cámaras legislativas, en este caso tomando como referencia el Parlamento italiano.

Estos autores abordan concretamente un problema fundamental en los parlamentos contemporáneos, cual es la descentralización de las funciones de las Cámaras legislativas en los diversos órganos a través de los que las mismas se estructuran, y lo que es más importante, analizan además los criterios que pueden permitir definir los límites de la referida descentralización. Para ello, parten de la necesidad tanto de respetar aquellas funciones que deben corresponder en todo caso al Pleno como órgano primario de las Cámaras, como de tomar en consideración la naturaleza jurídica de las funciones atribuidas a cada órgano. En este último sentido, la doctrina italiana viene admitiendo que determinadas funciones del Parlamento gozarían de un carácter jurisdiccional, por lo que el Pleno, como órgano esencialmente político, no sería el órgano más adecuado para actuar la referida función de *jurisdicción parlamentaria*, para lo que sería más adecuado el órgano de la *Giunta*, característico del Parlamento de este país.

Para concluir con los trabajos dedicados a la nueva organización de los Parlamentos contemporáneos, hay que recordar el estudio del profesor Joaquín García Morillo acerca de los problemas del control parlamentario en España, materia a la que el autor ha dedicado otras importantes aportaciones científicas.

Merecen la pena destacarse, en este sentido, las reflexiones de este autor en su estudio acerca de las nuevas posibilidades de organización de la función parlamentaria de control, tales como la atribución a las minorías de un papel privilegiado en el planteamiento de preguntas al Gobierno; y también el análisis que realiza sobre los problemas de carácter jurisdiccional y de reparto territorial del poder que se pueden originar en nuestro país, por la creación y por la actividad de Comisiones de investigación en los diferentes Parlamentos españoles.

Más numerosos, pero igual de interesantes, son los textos de este libro colectivo dedicados al estudio de la Ley como fuente normativa básica del ordenamiento jurídico. Son cuatro los argumentos fundamentales en los que podemos clasificar los trabajos referidos a la Ley, aunque hay cuestiones comunes a todos los planteamientos.

En este sentido, los trabajos del profesor italiano Federico Sorrentino y del profesor Javier García Roca centran sus respectivos estudios en la definición de un concepto

funcional de Ley que sea adecuado para justificar la posición de la misma en el sistema de fuentes, que sirva para explicar adecuadamente el significado de las reservas materiales de Ley establecidas en la Constitución, y que sea apto además para delimitar los criterios que permitan deducir la fuente con fuerza de Ley adecuada para cada ámbito material.

De esta forma, ambos autores coinciden en afirmar que las *leyes medida* (*leggi provvedimento* en Italia) no son necesariamente una inevitable evolución de la Ley en el marco del Estado social, y que las leyes singulares y de caso único dificultan una buena técnica legislativa en la utilización de la Ley, ya que, como dice F. Sorrentino, un uso funcional de la misma exige que a través de ella el legislador disponga en vez de proveer.

Los dos profesores coinciden también acerca de la dificultad que conlleva, en los ordenamientos jurídicos contemporáneos como el italiano o el español, intentar definir en la Ley caracteres sustanciales tales como la generalidad y la abstracción, propios de la Ley del Estado liberal. Sin embargo, como afirma García Roca, se hace necesario evitar el proceso progresivo de pérdida de identidad de la Ley, para que sea efectiva la funcionalidad atribuida por la Constitución a esta norma, y a las diferentes especies de la misma; labor para la que sigue siendo esencial, como afirman estos autores, el control jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

En este orden de cosas, tres de los artículos de este libro se dedican al análisis del control sobre los vicios que se pueden producir en el procedimiento de formación de la Ley. Junto a las aportaciones del profesor Enrique Alvarez Conde y de la profesora Michela Manetti sobre el control del procedimiento legislativo por el Tribunal Constitucional en España y por la *Corte Costituzionale* en Italia, hay que mencionar también el estudio del profesor y embajador costarricense Rubén Hernández Valle sobre el control de los vicios del procedimiento legislativo en Costa Rica.

Hay que destacar que la definición de criterios objetivos que permitan verificar si un vicio en el procedimiento legislativo es de la suficiente entidad como para determinar la invalidación de la Ley, es una constante común a la actividad jurisdiccional de los Altos tribunales de los tres países referidos aunque, como ponen de manifiesto los escritos de los referidos autores, las conclusiones no son siempre confluyentes, fundamentalmente porque los elementos normativos con los que cuenta cada uno de los Tribunales a la hora de controlar los vicios de procedimiento de las leyes son diferentes.

De esta forma, en términos similares a los que acontece con el *BVerfGE* en Alemania, las jurisprudencias constitucionales española y costarricense disponen de un mayor margen de maniobra jurídica en el control de los referidos vicios, a los que pueden someter a la valoración de su entidad tomando como referencia el principio democrático y sus concretas manifestaciones (principio mayoritario, participación de las minorías y publicidad). Mientras que el juicio que puede efectuar la *Corte Costituzionale* italiana, que desde sus primeras sentencias —en 1959— afirmó su capacidad para enjuiciar acerca de los vicios formales de la Ley, se encuentra, en principio, más limitado, circunscrito por la propia *Corte* al control sobre los vicios vulneradores de preceptos constitucionales, pero no sobre los que lo son de normas de procedimiento contenidas en los Reglamentos parlamentarios.

Aunque por otra parte, y como destaca Michela Manetti, las recientes sentencias de la *Corte* han determinado que otros procedimientos parlamentarios al margen del legislativo y, en concreto, aquellos relacionados con las prerrogativas parlamentarias, sean susceptibles de control por parte del Alto Tribunal en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales para su actuación; y lo que es más importante, en dichas sentencias la *Corte* ha individuado nuevos criterios que pueden determinar la invalidez de los actos emanados en dichos procedimientos y, en concreto, el respeto por los principios que aseguran el correcto ejercicio de la función parlamentaria actuada a través de los mismos.

Un argumento más acerca de la posición de la Ley en el sistema de fuentes de los ordenamientos italiano y español, común a dos de los textos de este libro, es el de la existencia de diversas fuentes independientes de producción legislativa, y la influencia que ese policentrismo legislativo puede tener en el sistema de fuentes. De ello se ocupan los profesores Antonio D'Atena y Luis M.^a Díez-Picazo, que analizan los criterios ordenadores de la nueva complejidad normativa a la que ha dado lugar la descentralización política de los estados compuestos español e italiano.

La superación de los criterios tradicionales de ordenación de la relación entre normas, las diferencias que se pueden derivar para el sistema de fuentes de la definición del Estado como regional —autonómico— o como federal, la determinación de nuevos criterios para estructurar el sistema de fuentes de los Estados compuestos, o la dificultad de establecer la verdadera operatividad del criterio competencial en los mismos, son reflexiones comunes a los dos autores. En cualquier caso, hubiera resultado interesante que los textos hubiesen sido posteriores a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la Ley del Régimen del Suelo, para que se hubiese incorporado a la reflexión de estos estudios el nuevo significado que para un ordenamiento regional puede tener el vaciamiento de contenido de la cláusula de supletoriedad.

Por último, dos aportaciones más se dedican al análisis de dos categorías especiales de leyes: las orgánicas y la de Presupuestos. Dedicar su estudio a las primeras el joven profesor italiano Lorenzo Luatti, lo cual es de especial interés porque incorpora a su reflexión acerca de esta categoría de leyes propia del ordenamiento español, características propias del sistema de fuentes italiano como la categoría de las *leyes interpuestas*. De esta forma, junto a las posiciones doctrinales clásicas en nuestro país acerca de las leyes orgánicas, el autor añade algún elemento novedoso como el referido, lo que supone una cierta renovación de la ya bastante consolidada doctrina y jurisprudencia españolas sobre la materia.

Por su parte, el profesor Juan Antonio Toscano Ortega se ocupa en su estudio de la Ley de Presupuestos, realizando un completo repaso a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre dicha fuente de nuestro ordenamiento, y tratando de determinar, a su vez, los criterios materiales y formales que permiten establecer el contenido mínimo y máximo de este acto normativo.—*Carlos Ortega Santiago*.

SIGRID VON ZIMMERMANN-WIENHUES: *Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union. Deutsche Gemeinden und spanische «municipios» in europäischen Integrationsprozess*, Duncker & Humblot, Berlín, 1997, 420 páginas.

En todos los Estados miembros de la Unión Europea los municipios, u otras entidades territoriales similares, son la organización encargada de realizar las tareas públicas en el ámbito local. Sin embargo, el régimen jurídico de dichas entidades es diferente en cada país, tanto por lo que se refiere a las funciones, como a las competencias atribuidas a los entes locales, al sistema de financiación, y a las garantías jurídicas de la existencia de dichos entes. El papel y la importancia de los municipios en el conjunto del Estado se valora también de forma diferente en cada uno de los países europeos. El trabajo de la doctora Zimmermann-Wienhues constituye un estudio de Derecho comparado europeo que tiene precisamente por objeto examinar la situación actual y el futuro de la autonomía local en la Unión Europea.

Con el fin de analizar tanto la presencia de los entes locales en el proceso de integración europea como, en sentido inverso, la influencia de dicho proceso en la organización local de los Estados miembros, la investigación de la doctora Zimmermann-Wienhues se centra en el examen de dos casos concretos: el de la República Federal de Alemania y el de España.

Las razones por las que la autora decidió comparar la situación de los municipios en estos dos países son fundamentalmente dos. La primera razón es que España y Alemania son dos de los Estados de la Unión Europea más descentralizados y los problemas que plantea el nivel territorial inferior en un Estado organizado en varios niveles son diferentes que los que se plantean en un Estado más centralizado y, además, las relaciones jurídicas entre los diferentes niveles de organización territorial, y las relaciones entre estos niveles y una organización supranacional, son siempre más complejas en un Estado descentralizado (pág. 24). La segunda razón alegada por la autora es la gran influencia ejercida por el Derecho Público alemán sobre el sistema español. El trabajo muestra la recepción en España de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local, antes desarrollada por la doctrina alemana; aunque, como la autora matiza, en España se ha aceptado la concepción funcional de la autonomía local, muy discutida en Alemania en los años setenta, de modo que esta institución responde, en el sistema jurídico español, a una concepción parcialmente distinta y se diferencia de la alemana en algunos aspectos esenciales. Así, por ejemplo, en Alemania la garantía de entidades locales se entiende como garantía de las competencias necesarias y propias de dichas entidades, y la cooperación y coordinación entre diferentes niveles administrativos se ha tenido menos en cuenta: por el contrario, en España la cooperación y la coordinación desempeñan un papel fundamental y, por tanto, también se les da mayor importancia en el contexto del proceso de integración europea (pág. 24).

* * *

En la Introducción al libro, la autora reflexiona sobre la presencia de los entes locales en la construcción de la Unión Europea y afirma que, si bien hasta el momento

éstos no han participado en dicho proceso más que de forma muy indirecta, en las próximas etapas del proceso de integración europea será necesario tener en cuenta en mayor medida la organización local de los Estados miembros. Tratándose de una materia como la relativa a los entes locales, la autora pone especial énfasis en advertir que las decisiones comunitarias que se adopten en relación con ella deberán ser conformes con la tradición normativa de los Estados miembros y respetar las particularidades nacionales en la materia (pág. 23). También en la Introducción, la autora explica de forma breve, especialmente para el lector alemán, la organización territorial de España y la posición que ocupan los entes locales en dicha organización: el denominado «carácter bifronte» de la autonomía local, las funciones de los órganos locales, su financiación, así como las relaciones que mantienen con las Comunidades Autónomas y con los órganos centrales del Estado (págs. 25 y sigs.).

El libro se divide en tres partes dedicadas, respectivamente, a los municipios en Europa, a la garantía de la autonomía local en la Unión Europea, y a la participación de los municipios en el proceso de integración de esta organización supranacional.

1. En la primera parte del trabajo se analiza la posición de los municipios en Europa y se plantea en qué medida tiene sentido una autonomía local «fuerte» en el proceso de construcción de la Unión Europea. Para ello, se exponen las funciones que desempeña la autonomía local en un Estado descentralizado y, especialmente, su conexión con los principios comunitarios de «proximidad al ciudadano (en la adopción de decisiones)» y de «democratización» (cap. 1).

A continuación, se analiza la influencia que ejerce la normativa y la actividad comunitaria en el funcionamiento normal de los entes locales. El Derecho Comunitario no se refiere expresamente a estos entes territoriales, pero, lógicamente, en la medida en que sus normas van dirigidas y vinculan a los Estados miembros, todos los órganos, entes territoriales y ciudadanos que forman parte de dichos Estados ven afectada su actividad normal por el Derecho Comunitario y están también obligados al cumplimiento de estas normas (cap. 2). Especial atención se presta al derecho de sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones locales, introducido por el Tratado de Maastricht, ya que el reconocimiento comunitario de este derecho afecta a una materia que, tanto en la República Federal de Alemania, como en España, se encuentra regulada expresamente en los textos constitucionales, de modo que el ordenamiento europeo ha concedido al ciudadano un derecho que antes no le reconocían los Estados por razones de soberanía. En el trabajo se analiza el proceso que llevó al reconocimiento del mencionado derecho, su introducción en los ordenamientos internos, con la reforma constitucional que ello supuso en los dos casos estudiados, y su desarrollo tanto por las normas comunitarias como por leyes nacionales (págs. 91 y sigs.).

2. En la segunda parte del trabajo se analizan los instrumentos de garantía del municipio como institución en el proceso de la progresiva integración europea. La autora considera que estos instrumentos garantes se podrían encontrar en los correspondientes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y, para demostrarlo, describe el desarrollo del principio de la autonomía local en el sistema alemán y en el español, prestando especial atención a su protección constitucional (caps. 1 y 2). El examen de las

garantías establecidas en el ordenamiento interno de los países analizados demuestra, sin embargo, que, frente a una actuación comunitaria, estas garantías tendrían sólo una eficacia limitada. Por ello, la autora recuerda que en el proceso de construcción de la Unión Europea los Estados pueden, mediante el establecimiento de una «reserva nacional» a una determinada disposición o actuación comunitaria, proteger un conjunto de particularidades constitucionales vinculadas a la soberanía de su Estado, entre las que se encontraría la autonomía local (págs. 149 y 202).

De acuerdo con la consideración anterior, tanto en la República Federal de Alemania como en España la autonomía local se seguirá protegiendo a través del Derecho Constitucional nacional, incluso en el marco del proceso de integración europea. En el ordenamiento alemán, la protección de los municipios se apoya en la cláusula del artículo 23.1, frase 1.ª LF, que incorpora el principio de subsidiariedad (pág. 165); en el caso español se apoyaría en los preceptos constitucionales sobre tratados internacionales (arts. 93-96 CE) en relación con los principios rectores del régimen local, de cuya interpretación conjunta se deduce que determinados elementos estructurales recogidos en la Constitución, entre los que se encuentra la autonomía local, deberían ser respetados en el proceso de integración europea (pág. 225).

Una vez analizadas las garantías que ofrece el Derecho Interno, la autora estudia las posibilidades de proteger también la autonomía local desde el ordenamiento jurídico comunitario, ya que los mecanismos de garantía que los municipios pueden utilizar frente al legislador nacional no tienen eficacia frente a decisiones de la Comunidad, ni tampoco frente a actos del Estado en aplicación de una norma comunitaria. De su análisis, la autora concluye que el Derecho de la Unión Europea no establece ninguna garantía expresa de los entes locales, ni se puede deducir de los principios generales de este ordenamiento el reconocimiento de un principio de autonomía local (cap. 3). De acuerdo con la doctora Zimmermann-Wienhues, las posibilidades de proteger la autonomía local desde el Derecho Comunitario se reducirían fundamentalmente a dos. La primera consistiría en utilizar el principio de proporcionalidad para controlar aquellas decisiones comunitarias que afectasen a esta materia (pág. 258). La segunda sería la aplicación del principio de subsidiariedad con el fin de proteger el ámbito de las competencias reconocidas a los municipios, para lo cual sería necesario que se ampliase expresamente el ámbito de aplicación del artículo 3.b), párrafo 2 TCE al nivel local y, así, éste sirviera directamente de garantía de los ámbitos competenciales de estas entidades. Los municipios sólo pueden cumplir su función, que sirve además para garantizar la democracia y la libertad, cuando se les reserva un ámbito determinado en el que ejercer, bajo su propia responsabilidad, las competencias que les corresponden. Por ello, a juicio de la autora, el principio de subsidiariedad no debería ser sólo interpretado como una norma de distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados, sino que tendría que significar también el respeto de las particularidades regionales y locales, así como su conservación, ya que estas particularidades son las que permiten a los ciudadanos su identificación y, por tanto, constituyen un elemento fundamental de la «administración próxima al ciudadano» (págs. 261 y sigs.).

3. En la tercera parte del libro se analizan las vías a través de las cuales los entes

locales participan en el proceso comunitario de toma de decisiones y de creación del Derecho. Dado que, hasta el momento, la autonomía local sólo se encuentra protegida de forma limitada en el proceso de integración europea, la doctora Zimmermann-Wienhues considera que la participación de los entes locales en los procesos de toma de decisiones en el nivel comunitario adquiere gran importancia. Por ello, en la obra se analizan, en primer lugar, las posibilidades que tienen los municipios alemanes y españoles de influir en la toma de decisiones comunitarias a través de determinadas instituciones nacionales (cap. 1); y, en segundo lugar, las diferentes vías de contacto directo que se han establecido ya entre los municipios y los órganos de la Comunidad Europea (cap. 2).

En esta parte del trabajo se presta especial atención al Comité de las Regiones, que constituye hasta el momento el cauce más importante de participación de los entes territoriales nacionales en la organización europea (cap. 3). Con la creación de este órgano se ha constituido un foro que permite que la información y los intereses de los ciudadanos estén presentes directamente en los procesos de toma de decisiones. Se trata, por tanto, de un presupuesto esencial para el cumplimiento del principio comunitario de la «proximidad al ciudadano». La doctora Zimmermann-Wienhues considera que, de cara al futuro desarrollo de la Comunidad, este Comité debería no sólo mantenerse, sino reforzarse como órgano de información y de representación de los intereses de los ciudadanos; aunque, para que el Comité pudiera ejercer efectivamente dichas funciones, sería necesario que los niveles regionales o locales de todos los Estados miembros estuvieran representados de forma adecuada en él. La autora opina que, para ello, el conjunto de representantes de cada Estado se debería decidir de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional; y así, por ejemplo, en el caso alemán y español la participación de los entes locales tendría que ser mayor. Por otro lado, además, sería conveniente garantizar las competencias del Comité de Regiones, reconociéndole la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Europeo de Justicia cuando fuera necesario. Por último, habría que garantizar también que las decisiones del citado Comité fueran tenidas en cuenta por el resto de los órganos comunitarios (pág. 343).

* * *

La obra que recensamos constituye una obra de gran interés para los estudiosos del Derecho Público y del Derecho Comunitario. El proceso de integración europea plantea no pocos desafíos y este trabajo ofrece un interesantísimo ejemplo de cómo abordar el estudio de una materia regulada hasta ahora casi exclusivamente por el Derecho Interno pero que, no obstante, está exigiendo cada vez más atención por parte del Derecho Comunitario.—*María Salvador Martínez.*

