

# LA CULMINACION DE UNA OBRA

Comentario al volumen segundo del libro del profesor Muñoz Machado «Derecho Público de las Comunidades Autónomas» \*

JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO

## I

En el número 9 de esta REVISTA publiqué un comentario al primer volumen de la obra del profesor Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (1), que finalizaba con el deseo de ver pronto en las librerías su segundo y último °. En aquella ocasión ya se hizo un somero repaso general al tratamiento doctrinal del Estado autonómico y, en concreto, a la labor en ese terreno del profesor MUÑOZ MACHADO. No es oportuno repetir ahora cuanto allí se dijo y a ello me remito. Conviene, sin embargo, recordar que toda la obra del catedrático de Alcalá (2) responde a unas razones muy claras de preocupación científica y propósito pedagógico, lo que explica la claridad y el sistema de la exposición y el riguroso método jurídico, por lo demás nunca alejado de las realidades contempladas, tenidas siempre muy presentes a la hora de ofrecer soluciones.

En el anterior comentario se hacía también una observación que sigue siendo válida cuando el lector se adentra en la lectura de este segundo volumen, aunque ahora tiene mucha menor relevancia sustancial, y queda reducida prácticamente a una apreciación formal. Me refiero a la no disimulada perspectiva jurídico-administrativa con que MUÑOZ MACHADO aborda las autonomías territoriales. Aunque habremos de volver sobre ello baste un ejemplo significativo. Al estudiar la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), llama la atención la amplitud del tratamiento de la organización administrativa y de las relaciones entre las Administraciones públicas territoriales (pp. 67-254), frente a las páginas dedicadas a la organización política (pp. 50-67). Ese desequilibrio responde a una opción, por supuesto perfectamente legítima, de insistir en los aspectos más estrictamente administrativos de

◦ Civitas, Madrid, 1984.

(1) «La construcción doctrinal del Estado autonómico». (En torno a la obra del profesor MUÑOZ MACHADO «Derecho Público de las Comunidades Autónomas»), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 285-309.

(2) Además de los dos volúmenes del *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, puede verse una enumeración de trabajos del profesor MUÑOZ MACHADO sobre autonomías territoriales, en mi artículo «La construcción doctrinal del Estado autonómico...», cit. pp. 288, nota 9.

nuestra organización territorial, aspectos de indudable trascendencia para su realización efectiva, pero el declarado alcance didáctico de la obra quizá hubiera aconsejado un mayor detenimiento en la organización política de las CCAA. Con ello se hubiera puesto de relieve no sólo la incidencia administrativa, sino también la profunda alteración de los principios de estructuración jurídica y política del Estado que respecto al modelo tradicional ha supuesto el sistema autonómico diseñado por la Constitución de 1978. Pero debe insistirse en que si esta apreciación afectaba a la concepción misma del fenómeno autonómico expuesta en el volumen primero, en esta ocasión no va más allá de una apreciación formal. Incluso, permítaseme esta aparente paradoja, es de agradecer la amplitud y profundidad con que MUÑOZ MACHADO ha estudiado la problemática administrativa del Estado autonómico, pues el resultado ha sido una de las partes más logradas de este volumen, volumen cuya calidad general, en mi opinión,

Desde el punto de vista formal, además de insistir en el propósito de exhaustividad que se desprende de los temas tratados, me parece que el análisis de los controles sobre la actividad de las CCAA y la resolución de conflictos hubiera debido vincularse más al de las competencias, estudiadas en el volumen primero. Finalmente, se mantiene el sistema de citadas selectivas y al final de capítulo seguido en el volumen anterior; las apreciaciones que hacía en mi anterior comentario son aquí reproducibles, aunque moderaría ahora las críticas, destacando la notable calidad de la bibliografía seleccionada.

En cuanto al contenido del libro, hay que advertir su carácter de estricta continuación del volumen primero. Expuestos en él los principios generales del sistema autonómico, se estudian ahora una serie de cuestiones concretas, a añadir a las ya analizadas en aquella ocasión (3); a saber, organización política y administrativa de las CCAA, relaciones entre las Administraciones públicas territoriales, control sobre las CCAA y los conflictos de competencias, y financiación de las CCAA. Cierra el volumen un detallado y útil índice analítico relativo a la totalidad de la obra. Analizar ese contenido es la finalidad de las páginas que siguen.

## II

La primera parte del volumen segundo del *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* analiza la *organización de las CCAA* en su doble vertiente de organización política y organización administrativa:

1. En las páginas iniciales MUÑOZ MACHADO aborda la *organización política de las CCAA*, sobre la base de tres apartados: los principios generales, la adaptación de las instituciones estatales al sistema autonómico y los órganos de gobierno comunitario. Creo que la exposición hubiera ganado en coherencia si se hubiese prescindido en este punto de la segunda cuestión para tratarla bien como una forma de cooperación orgánica entre el Estado y las CCAA (notoriamente en el caso del Senado), o dedicando un tratamiento separado a la incidencia del fenómeno autonómico en la estructura política del Estado.

(3) Recuérdese que el primer volumen estudia la evolución histórica de la organización territorial del Estado español, con una especial referencia a la Constitución de 1931 y a las preautonomías; las tendencias descentralizadoras en Europa; los principios generales de ordenación de las CCAA en la Constitución de 1978; los Estatutos de Autonomía; y la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

El estudio de la organización política de las CCAA parte lógicamente de su tratamiento constitucional; como sabemos, nuestro texto fundamental sólo contempla expresamente la estructura organizativa de las CCAA de autonomía plena (art. 152, 1), lo que supone la libertad organizativa de las Comunidades de autonomía limitada [art. 147, 2, a)]. ¿Quiere ello decir que el precepto constitucional limita las facultades de autoorganización de las CCAA plenas? Esa parece ser la opinión del profesor MUÑOZ MACHADO. Pudiera pensarse, sin embargo, que tal conclusión es sólo aparente pues si observamos que el esquema organizativo contemplado en el art. 152, 1, es muy similar al estatal e indicativo de una verdadera autonomía política, sucedería realmente que tal modelo está constitucionalmente *garantizado* a las CCAA plenas, lo que no ocurre respecto a las limitadas (4). Por lo demás, hay que estar plenamente de acuerdo con la naturaleza parlamentaria que atribuye MUÑOZ MACHADO al sistema político de las Comunidades Autónomas (5).

El segundo gran apartado de esta primera parte aborda lo que el libro llama «adaptación de las instituciones estatales al sistema autonómico», sobre cuya ubicación en este lugar ya se mostraban antes algunas reservas. Siguiendo una doctrina ya generalizada se refiere en primer lugar el profesor de Derecho administrativo al *Senado*, que –recordemos– la Constitución califica de Cámara de representación territorial (artículo 69, 1); en línea con la opinión mayoritaria (6) se critica la insuficiencia de la representación de las CCAA en esa Cámara y la escasa relevancia de las funciones de ésta, incluso en relación con las decisiones que afectan a las autonomías. Sin embargo, el tema es profundizado aquí en una dirección no seguida usualmente por los tratadistas; tras recordar, con ejemplos del Derecho comparado, el declive de las Cámaras Altas en los Estados federales, considera el autor que aquellas presuntas deficiencias apuntadas en nuestro Senado son en el fondo características del todo coherentes con el sistema dispositivo; el Senado –señala, a mi juicio acertadamente– no puede concebirse como una Cámara de representación de las CCAA porque la Constitución no configuraba definitivamente la estructura política del Estado (p. 29). Por eso ha habido una inadaptación de esa previsión con la actual situación de generalizar el sistema de autonomías en base a un modelo muy similar al de los Estados federales, lo que exigiría transformar el Senado en una Cámara con más amplias competencias e importante representación y participación de las CCAA (p. 30). Esa operación requeriría, para el profesor MUÑOZ MACHADO, una reforma constitucional (p. 30); aunque su sentido de posibilismo realista le lleva a proponer otras dos soluciones alternativas, sobre cuya eficacia empero no es excesivamente optimista: 1.º Separar, para formar un grupo, los senadores designados por las CCAA (art. 69, 5), fórmula ya ensayada con los «grupos territoriales» que prevé el nuevo Reglamento del Senado; y 2.º Aumentar la participación del Senado en temas autonómicos, sobre todo en orden a la composición de intereses. El tratamiento de la incidencia del sistema

(4) Sobre el tema, cfr. J. A. ALONSO DE ANTONIO: *La organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978*, Univ. Complutense de Madrid, Madrid, 1984, p. 276.

(5) R. PUNSET: «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monogr., 1981, pp. 79-94.

(6) J. A. ALONSO DE ANTONIO: *La organización territorial...*, op. cit., pp. 501-504; E. AJA, y X. ARBOS: «El Senado, Cámara posible de las autónomas», *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, pp. 27-66; J. ELIZALDE: «El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: una perspectiva comparada», *Revista Política Comparada*, núm. 6, 1981, pp. 195-214.

autonómico finaliza con los problemas de designación de Senadores por las CCAA. Se ofrece, así, el régimen jurídico completo a la vista de la Constitución, de los Estatutos de autonomía, de las leyes autonómicas de desarrollo estatutario y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; si acaso se echa en falta alguna consideración sobre problemas conceptuales, en torno a los que, por cierto, ya se ha pronunciado la doctrina (7).

En segundo término, el libro se adentra en el delicado problema de la *organización judicial*, resolviéndole con autoridad y precisión. Frente a quienes han defendido, o insinuado, la existencia de verdaderas potestades judiciales de las CCAA (8), el profesor MUÑOZ MACHADO estima, a mi entender correctamente (9), que si la Constitución republicana de 1931 impulsó una competencia judicial propia de las regiones autónomas, la Constitución vigente consagra decididamente la unidad del poder judicial. Partiendo de esta premisa se llega a criticar, aunque la crítica se refiere más a cuestiones de principio que a consecuencias efectivas, el establecimiento de Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades de autonomía limitada, así como la regulación estatutaria anterior a la ley orgánica del poder judicial, a que remite directamente la Constitución. Se aborda también la participación de las CCAA en la Administración de Justicia, defendiendo la corrección del tratamiento estatutario y exponiendo sus reglas, aunque discute la previsión de que las CCAA ejercerán todas las competencias que la ley orgánica del poder judicial y la ley orgánica del Consejo General del Poder Judicial reconozcan al Gobierno (p. 39). Por último, se estudia la adaptación de la planta de la Justicia a las atribuciones de sus órganos a la estructura autonómica del Estado, con especial análisis de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA (pp. 39-43). En conjunto, el epígrafe constituye una síntesis lúcida y ajustada de la cuestión, en que a la corrección del tratamiento de fondo se une la simplicidad de la exposición y su marcada utilidad práctica.

En tercer y último lugar, se pasa revista a la influencia del sistema autonómico en tres instituciones concretas: el *Defensor de Pueblo*, el *Tribunal de Cuentas* y el *Consejo de Estado*. Es sabido que los Estatutos de autonomía han previsto la constitución en el ámbito de las CCAA de órganos similares al Defensor del Pueblo y al Tribunal de Cuentas estatales, mientras que algunos Estatutos (el andaluz, por ejemplo) han otorgado determinadas competencias al Consejo de Estado, y otros (como los de Cataluña, Extremadura y Canarias) han constituido órganos consultivos propios. En el primer supuesto se plantean dos problemas, la constitucionalidad de esos órganos autonómicos y su conveniencia u oportunidad, dado que la competencia de los correspondientes órganos estatales se extiende a todas las Administraciones públicas, incluidas las autonómicas. Por eso, el profesor MUÑOZ MACHADO defiende, con acierto, la constitucionalidad de esas figuras, pero cuestiona su necesidad, en cuanto entraña duplicidad de órganos con competencias potencialmente superpuestas (pp. 45-46). En todo caso, después de la aprobación de los Estatutos, la cuestión se plantea *de lege data*

(7) Por ejemplo, el alcance de la «designación» de los Senadores autonómicos. Sobre el tema puede verse la sugestiva exposición de J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*. Labor, Barcelona, II, 1982, pp. 64-67. También F. FERNANDEZ SEGADO, «La composición del Congreso y del Senado desde la perspectiva del Derecho Comparado», *Rev. de Derecho Público*, núms. 76-77, 1979.

(8) Esa parece ser la opinión de J. DE ESTEBAN, en *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 378.

(9) Expose mi criterio en *La organización territorial...*, op., cit., p. 697.

y lo más interesante es establecer los adecuados mecanismos de coordinación entre los correspondientes órganos estatales y autonómicos, preocupación patente también en este libro (10). En relación con el Consejo de Estado, el profesor de Alcalá se muestra también crítico, discutiendo la constitucionalidad y conveniencia de la ampliación de las competencias constitucionales de aquel órgano operada por su *Ley orgánica reguladora*, de 22 de abril de 1984; pues, en efecto, mientras el artículo 107 de la Constitución le concibe como «supremo órgano consultivo del Gobierno», su Ley le contempla como supremo órgano consultivo de las Administraciones públicas, incluidas las de las CCAA, encomendándole en determinados casos la competencia de emitir dictámenes preceptivos (pp. 47-49) (11).

El apartado final del capítulo aborda ya directamente los *órganos de gobierno de las CCAA*. Respecto a la Asamblea legislativa o Parlamento se estudian el mecanismo de elección (composición, sistema electoral, características del sufragio, condiciones de elector y elegible, etc.), estatuto personal de sus miembros, organización y funcionamiento, funciones y disolución (pp. 50-62). En relación con el Ejecutivo se pasa revista a la figura del Presidente, Consejo de Gobierno, Vicepresidentes y Consejeros (pp. 62-67), estudiando la elección y atribuciones del Presidente, y llamando la atención sobre el orgien y significado jurídico-político de su carácter de «representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma» (art. 152, 1). Se trata, en suma, de unas páginas apretadas en que se ofrece un estudio sintético, descriptivo, sistemático, y muy pegado a las fuentes normativas y jurisprudenciales (12).

En resumen, el tratamiento de la organización política de las CCAA responde a unas coordenadas de brevedad y ajuste al Derecho positivo, aunque no faltan las consideraciones críticas puntuales, como en lo relativo a la duplicidad orgánica o a los incumplimientos estatutarios de los pactos autonómicos de 1981 en orden a los sueldos de los parlamentarios autonómicos (p. 55).

2. Inmediatamente después se estudia la *organización administrativa de las CCAA*. Ya se señaló anteriormente que se percibía un cierto desequilibrio en el tratamiento dado a la organización política y a la administrativa, problemática esta última sobre la que el profesor MUÑOZ MACHADO nos ofrece un análisis muy amplio, prácticamente exhaustivo, dada la finalidad y dimensiones del libro, profundo, certero, en ocasiones valiente y siempre claro, no limitándose a describir, con autoridad y soltura, normas y situaciones, sino que apunta continuamente soluciones a las frecuentes disfunciones observadas; todo ello en la línea de pensamiento del autor ya

(10) En esa línea puede consultarse el trabajo de A. GIL-ROBLES, «El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido», *Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 28-51. Sobre el Tribunal de Cuentas en sus relaciones con las CCAA, cfr. L. SANCHEZ AGESTA, «El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas», en la ob. col. *El Tribunal de Cuentas en España*, IEF, Madrid, 1982, pp. 1284-1302.

(11) Sobre el Consejo de Estado y las CCAA, J. M. RODRIGUEZ OLIVER: «Las competencias del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Rev. Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, pp. 257-275; y «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *Homenaje a J. A. García-Trevijano Fos*, CUNEF-IEAL, Madrid, 1983, pp. 375-399; y L. TOLIVAR ALAS: «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», *Rev. Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, pp. 63-77.

(12) En general se aportan pocas novedades con respecto a los ya abundantes estudios generales o monográficos sobre los órganos de gobierno. Recuérdense, por ejemplo, los trabajos de L. AGUIAR, «Gobiernos y Parlamentos autonómicos; una aproximación a la organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Rev. de Estudios Sociales*, núms. 23-24, 1980, pp. 77-100; y E. ALVAREZ CONDE, «Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas», *Rev. de Derecho Público*, núm. 79, 1980, pp. 223-243.

expuesta en diversas ocasiones anteriores. Creo que esta parte del libro es de las más afortunadas; en ella encontrará el lector un diagnóstico preciso de los problemas planteados y un conjunto de soluciones documentadas y realistas. La organización administrativa de las CCAA y el sistema de relaciones entre las distintas Administraciones públicas territoriales se estudian en esta obra con una amplitud, minuciosidad y rigor técnico sin duda muy superiores a la atención que han recibido en obras generales sobre el sistema autonómico.

El tratamiento de la estructura organizativa autonómica tiene una línea medular muy clara que, partiendo de los principios generales, va deduciendo progresivamente las distintas cuestiones concretas implicadas. El primer apartado se refiere, así, a la *potestad autoorganizatoria de las CCAA* y sus límites, según la Constitución (fundamentalmente su artículo 149, 1, 18.<sup>a</sup>, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El segundo epígrafe constituye un incisivo análisis de los problemas que plantea la creación *ex novo* de una Administración Pública. Tras considerar acertada la continuidad entre los servicios estatales y autonómicos (pp. 74-75), el autor hace un detallado estudio de las operaciones de *transferencias de servicios*, siguiendo las directrices del informe redactado por la Comisión de Expertos en 1981, que sirvió de base a los Acuerdos Autonómicos, y en la que el profesor MUÑOZ MACHADO actuó como secretario. En ese sentido se abordan los siguientes temas:

- a) La herencia del modelo republicano de Comisiones Mixtas y su crítica, recordando la propuesta de la Comisión de Expertos de Comisiones sectoriales, que -tras los Acuerdos de 1981- se incorporaron a los Estatutos de autonomía.
- b) La organización y funcionamiento de las comisiones de traspasos y servicios, con especial atención al valor de sus acuerdos, cuyo contenido, estima MUÑOZ MACHADO, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vincula al Gobierno, salvo que la Comisión se exceda de su competencia o el contenido del acuerdo sea contrario a la Constitución (p. 80).
- c) Contenido y naturaleza de las operaciones de transferencia, especialmente la cuestión del valor de las declaraciones de contenido competencial. La tesis que se defiende, a mi juicio acertadamente, en este libro es que los Decretos de transferencias no atribuyen competencias, sino servicios (p. 81), como ha señalado ya el Tribunal Constitucional, ni pueden concretar los contenidos competenciales recogidos en los Estatutos, salvo con valor meramente interpretativo (p. 84).
- d) Las disfunciones en el sistema de traspasos (pp. 85-87)

Satisfactorio es también el tratamiento de la *tipología de las Administraciones autónomas*. Se llama aquí la atención sobre el paso de la potencial variedad al uniformismo en los modelos organizativos seguidos por las distintas CCAA, y el hecho de que a pesar de las recomendaciones doctrinales o del informe de la Comisión de Expertos, las CCAA tienden a dotarse de una organización administrativa propia que ejerce las responsabilidades que les corresponden sin usar las entidades locales intermedias (p. 89).

El cuarto epígrafe se detiene ya en las *características principales de la organización administrativa de las CCAA*, cuyo contenido desarrolla; a saber, opción general por un modelo institucional burocrático de Administración, división horizontal de competen-

cias (departamentalización y personalidad única de la Administración), estructura piramidal o jerarquizada, tipos de órganos consultivos, burocratización de los órganos de dirección, formas de administración indirecta a través de entes instrumentales de base institucional o funcional, y la administración por comisiones, cuya abundancia se destaca.

Especialmente penetrante es el inciso consagrado a la *ordenación de la burocracia*, tema que ha estudiado el propio profesor MUÑOZ MACHADO en otras ocasiones (13) y sobre cuya complejidad no hace falta insistir. Complejidad que deriva de su incidencia misma sobre la estructuración real del sistema autonómico, de las implicaciones políticas de que se ha visto rodeado y de los problemas humanos latentes, todo lo cual explica la falta de una solución definitiva (14). En ella se conjugan dos principios generales. En primer lugar, la propia ordenación de las competencias en materia de función pública; en segundo término, la ordenación de las transferencias de funcionarios de las CCAA. El primer tema se plantea con la reserva constitucional al Estado de competencias de regulación unitaria básica del régimen jurídico de los funcionarios públicos; en este sentido, el libro estudia esos contenidos uniformes del régimen de los funcionarios a la luz del artículo 149, 1, 18.<sup>a</sup>, de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha venido ya a interpretarle.

El segundo de los problemas apuntados es consecuencia de que las Administraciones de las CCAA son sucesoras de la Administración estatal en el ejercicio de competencias y en la prestación de servicios, de forma que reciben de ella el personal y medios correspondientes, lo que supone que el grueso fundamental de la burocracia autonómica estará integrado durante mucho tiempo por funcionarios de procedencia estatal (15), cuyo *status* normativo se hace preciso regular.

Y esa ha sido, efectivamente, la finalidad de las diversas normas promulgadas, algunas ya durante la etapa de las preautonomías, concretamente desde el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978 hasta la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, que consolida la intercomunicación de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Ese abigarrado conjunto de disposiciones ha constituido el régimen jurídico español, que MUÑOZ MACHADO analiza, tras recordar la experiencia de la Segunda República y de Italia. El profesor de Derecho Administrativo no contempla, por obvias razones de fechas, la última normativa sobre el tema; me refiero a la Ley 30/1984, de 2 de agosto (16), de medidas para la reforma de la Función Pública. La Ley trata de reordenar el régimen jurídico de las transferencias de funcionarios, así como constituir provisionalmente el contenido unitario básico del régimen de los funcionarios públicos. Precisamente la exposición de motivos de la Ley considera como su objetivo principal «suprimir los obstáculos que una legislación vieja, anterior a la Constitución, se opone al desarrollo del Estado autonómico», intentando la solución del «problema complejo, pero solucionable, de la coordinación de las políticas de personal

(13) Por ejemplo, «Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, número 182, 1979, pp. 97-114.

(14) Pues, en efecto, a la necesidad de evitar duplicaciones burocráticas se enfrentan notorias dificultades como la resistencia de los funcionarios a abandonar su antigua carrera, la oposición al cambio de residencia, la tendencia de algunas CCAA a reclutar personal políticamente afín o la provisión de puestos de trabajo por razones de clientela política. Cfr. R. MARTIN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, IEAL, Madrid, 1984, p. 232.

(15) En el mismo sentido R. MARTIN MATEO: *Manual de Derecho Autonómico*, op. cit., p. 231.

(16) *Boletín Oficial del Estado* núm. 185, 3 de agosto de 1984.

de la Administración Central y de las CCAA». De esa complejidad da idea el mismo hecho de que esta Ley no pretende zanjar definitivamente el tema, puesto que sus preceptos son provisionales hasta que se dicten las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos en desarrollo del art. 149, 1, 18<sup>a</sup>, de la Constitución.

La Ley 30/1984 se refiere a la *función pública propia* de las CCAA y a la situación de los *funcionarios transferidos*. En el primer aspecto establece la facultad de las CCAA de ordenar, mediante Ley, su función pública propia, con respecto a los grupos establecidos en esta Ley para la agrupación de cuerpos, escalas, clases y categorías (art. 11) y en general los preceptos declarados como bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (17). Con respecto a los funcionarios transferidos, la regulación legal se basa en:

- Integración plena en la organización de la función pública de las CCAA como funcionarios propios, con respeto al grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido, y el sistema de Seguridad Social o de previsión que tuvieran originariamente (disp. adic. 3<sup>a</sup>, 3).
- Garantía de la igualdad entre todos los funcionarios propios de las CCAA, con independencia de su Administración de procedencia.
- Los funcionarios transferidos son funcionarios en situación administrativa de servicio activo en la función pública de la Comunidad Autónoma en la que se integren.
- En sus cuerpos o escalas de origen los funcionarios transferidos permanecen en una situación administrativa especial de servicios en CCAA, que les permite mantener respecto de ellos todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo.
- Los puestos de trabajo de la Administración de las CCAA podrán ser cubiertos por funcionarios de las CCAA o de la Administración del Estado, y por funcionarios de la Administración Local correspondiente a la Comunidad Autónoma.

Finalmente, la Ley establece un régimen transitorio para las transferencias de funcionarios (disp. transitoria 8.<sup>a</sup>), componiendo en conjunto un complejo régimen jurídico, que esperamos ver comentado en profundidad en la, sin duda cercana, segunda edición de la obra del profesor MUÑOZ MACHADO.

El sexto apartado de este capítulo estudia, por último, el *régimen jurídico de las Administraciones públicas autónomas* (pp. 114-125). Se trata de un imprescindible análisis acerca de las peculiaridades que presenta la aplicación del Derecho Administrativo general en estas Administraciones. Y en ese sentido haya que reconocer –como se

---

(17) Son los preceptos sobre el Consejo Superior de la Función Pública (arts. 6.<sup>o</sup> y 7.<sup>o</sup>), la Comisión de Coordinación de la Función Pública (art. 8.<sup>o</sup>), Registros Administrativos de Personal (art. 13), dotaciones presupuestarias del personal de las CCAA (arts. 14.4 y 5), relaciones de puestos de trabajo en las CCAA (art. 16), oferta pública de empleo (art. 18), selección de personal (art. 19.1 y 3), provisión de puestos de trabajo (art. 20), normas sobre la determinación del grado personal y garantía del nivel del puesto de trabajo (art. 20), fomento de la promoción interna (art. 22.1), conceptos retributivos y su determinación (arts. 23 y 24), grupos de clasificación (art. 25), ordenación de la adscripción y funciones de los cuerpos y escalas de las Administraciones públicas (artículo 26), situaciones administrativas de los funcionarios (art. 29), régimen disciplinario (art. 31), seguridad social (artículo 32 y disp. adic. 3.<sup>a</sup>, 2), jubilación forzosa (art. 33 y disp. trans. 9.<sup>a</sup>), y condiciones del derecho a la huelga (disposición adic. 12.<sup>a</sup>).

advierte en este libro— que el régimen jurídico es sustancialmente idéntico al de la Administración del Estado, y aquí se sintetiza teniendo presentes las normas vigentes en materia de equilibrio general entre privilegios y garantías, disciplina del ejercicio de las competencias y transferencias interorgánicas, procedimiento general, sustitución de trámites y procedimientos en doble instancia, recursos administrativos, patrimonio y contratación. Del simple enunciado de temas tratados se deduce que estamos ante un estudio estrictamente jurídico-administrativo de cuestiones no excesivamente analizadas por la doctrina, pero de indudable trascendencia: prescindiendo de consideraciones teóricas innecesarias y seguramente perturbadoras, debe alabarse el tratamiento preferente del Derecho positivo y su perspectiva clara y práctica.

### III

En íntima conexión con la organización administrativa de las CCAA se encuentra el no menos delicado tema de las *relaciones entre las Administraciones públicas territoriales*, es decir, entre la Administración del Estado, las autónomas y las locales (18). A la importancia intrínseca de encontrar una fórmula eficaz de articulación de esas relaciones, la Constitución ha respondido con el silencio. Así, pues, a la hora de levantar la planta administrativa del Estado autonómico los mimbres de que disponían el legislador y la doctrina han sido escasos, como prueba, además, el hecho de que a los nueve años de aprobarse el texto fundamental el problema dista mucho de haber encontrado una solución satisfactoria (19). Por eso es de todo punto loable el esfuerzo doctrinal por racionalizar la cuestión y en esa línea deben citarse precisamente las páginas con que MUÑOZ MACHADO aborda el tema en este segundo volumen de su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Y lo hace con arreglo a unos principios generales, que en realidad constituyen el eje de toda la obra; son los de *equilibrio* entre las posiciones jurídicas en juego, el de *eficacia* como objetivo de cualquier fórmula aceptable, y el de *economía* de su realización práctica. En ese sentido el enfoque del profesor de Alcalá es irreprochable, aunque quizá también aquí se echa algo en falta, una mayor atención a los problemas políticos —y no sólo técnico-jurídicos— latentes, y que pueden explicar lo dificultoso de las soluciones (20).

Partiendo de estas premisas, MUÑOZ MACHADO, tras ofrecer unas consideraciones conceptuales y de Derecho comparado sobre los sistemas de reparto de las tareas administrativas, analiza la articulación de la Administración estatal y la autonómica en España. Su postura es crítica a la falta de la necesaria previsión constitucional, a pesar de lo cual intenta deducir el modelo de Administración de la Constitución española sobre la base de: 1.º Cláusula general de competencias de ejecución en favor de las CCAA; 2.º Reservas puntuales de competencias de ejecución en favor del Estado en los

(18) Hace tiempo el tema fue tratado por MUNOZ MACHADO, en su trabajo «Constitución, Estado de las autonomías y reforma de las administraciones públicas», en el vol. col. *El Estado y el sector público en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1980, pp. 36-44.

(19) Piénsese, por ejemplo, la tardanza en aprobar la nueva Ley de Régimen Local.

(20) Recuérdese por ejemplo el reproche de algunos sectores nacionalistas a las autoridades centrales de intentar potenciar las entidades locales precisamente para disminuir la autonomía efectiva de las CCAA. O la secular tradición catalanista contraria a la demarcación provincial, origen de un conflicto sobre el que el Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse ya. O la tensión en el seno del Partido Nacionalista Vasco a propósito de la Ley de Territorios Históricos.

casos concretos en que la Constitución lo establece (p. 155), materias a las que deberían limitarse las ramas periféricas de la Administración del Estado (p. 156); 3.º Relaciones interadministrativas, con especial referencia a la vigilancia estatal sobre la ejecución autonómica en sus aspectos administrativos. El modelo propuesto es ciertamente coherente con los principios generales defendidos por el autor, escrupulosamente conforme a los criterios constitucionales de ordenación autonómica y conveniente desde el punto de vista de la eficacia funcional del sistema, pero podrían albergarse dudas sobre si es el modelo escogido por nuestros políticos y legisladores, o si han optado por una fórmula de duplicidad burocrática e imprecisión competencial, y por tanto cara e ineficaz. En cualquier caso, el nuevo esquema organizativo supone inevitablemente una reforma en profundidad de la propia Administración del Estado y aclarar el papel que en esa organización han de jugar las Administraciones locales. Sobre esos dos aspectos llamaba ya la atención, con agudeza, el Informe de la Comisión de Expertos, y a pesar del tiempo transcurrido sigue siendo un tema pendiente. Ello incrementa el valor, que lo tienen por sí mismas, de las páginas que MUÑOZ MACHADO ha dedicado al problema. El tratamiento no es sólo descriptivo y exegético de normas e instituciones; abundan, además, las consideraciones críticas y la propuesta de soluciones, todo ello con seguridad, audacia e imaginación. Nuestro autor está muy interesado en la cuestión y su interés se trasluce en cada línea. Veamos algunas de sus aportaciones.

1. La reforma de la *planta de la Administración estatal* es contemplada en su triple dimensión de la Administración central, la Administración periférica y los servicios provinciales. Respecto a la Administración central del Estado, MUÑOZ MACHADO insiste en algo que parece exacto y que GARCÍA DE ENTERRÍA había expuesto ya con anterioridad (21); a saber, la no correspondencia exacta de la organización de la Administración central del Estado con el reparto de competencias ejecutivas, puesto que la Administración estatal necesita contar con órganos suficientes para atender todas las materias enumeradas en el artículo 149 de la Constitución, aunque la ejecución compete a las CCAA y el Estado sólo pueda ejercer competencias legislativas, pues en todo caso le corresponderá la preparación de la legislación, potestad reglamentaria, vigilancia de la ejecución, cooperación, etc.

Sobre la organización de la Administración periférica (22) se extiende MUÑOZ MACHADO en consideraciones sobre la figura del Delegado del Gobierno y acerca de la concentración de esa Administración en el escalón regional. En cuanto al Delegado del Gobierno no se limita el libro a planteamientos descriptivos al uso, sino que se muestra sumamente crítico a su misma existencia, y tras describir brevemente su regulación positiva desde el Real Decreto de 10 de octubre de 1980 hasta la Ley de 16 de noviembre de 1983, pone de manifiesto las dificultades de concentrar en torno al Delegado toda la Administración periférica del Estado, reservándole sólo la vigilancia del Estado sobre la ejecución autonómica de las normas estatales (p. 176).

(21) En su libro *La ejecución autonómica de la legislación estatal*, Civitas, Madrid, 1983.

(22) El tema fue analizado por MUÑOZ MACHADO en su artículo «Administración periférica: observaciones sobre su reforma», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, vol. extr. conmemorativo del CXXV aniversario, 1978, pp. 215-231. Puede consultarse también con provecho M. BASSOLS COMA: «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», *Rev. de Administración Pública*, núm. 89, 1979, pp. 61-78.

El planteamiento no es menos crítico al abordar la pretendida concentración de toda la Administración periférica del Estado en el nivel regional. Otra vez se imponen aquí consideraciones de eficacia; los servicios públicos no deben concentrarse necesariamente por Comunidades autónomas, sino —señala nuestro autor— como mejor convenga a la prestación del servicio (demarcación regional, provincial, más reducida o especializada) (p. 170). Es más, si acaso razones constitucionales avalarían la provincia, y no la Comunidad Autónoma, como sede de la actividad periférica del Estado, lo que en todo caso impide cualquier intento de concentrar todo el aparato orgánico del Estado en torno al delegado del Gobierno.

Finalmente, en este apartado de la Administración estatal se analizan los servicios provinciales, proponiéndose una reordenación de las funciones del Gobernador civil (pp. 179-180).

Difícilmente pueden oponerse razones de peso al planteamiento general del profesor MUÑOZ MACHADO y sólo cabe alabar la valentía de sus propuestas, por ahora no muy en línea con la realidad normativa, aunque tal vez se vaya aproximando a medida que se constaten las dificultades que puede entrañar avanzar por otro camino. El libro que comentamos constituye, también aquí, una vigorosa llamada de atención. En cualquier caso, queda clara —y el propio MUÑOZ MACHADO lo advierte— la dificultad de la reforma de la planta administrativa del Estado y lo inevitable de su realización lenta y progresiva.

2. La adaptación de las estructuras organizativas al Estado autonómico exige no sólo la reforma de la Administración estatal, sino además aclarar la *posición constitucional de las Corporaciones locales* y articular sus relaciones con el Estado y las CCAA. El tema es uno de los más sugestivos que plantea la construcción del sistema autonómico, y buena prueba de su dificultad es que aún no ha sido enteramente resuelto (23). MUÑOZ MACHADO le encara en su *Derecho Público* con mesura, rigor y profundidad. Comienza abordando el polémico problema de la distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las CCAA: es decir, sus facultades sobre la organización local y, por tanto, para la determinación de las competencias de las Administraciones provincial y municipal. Tras un examen particularizado del Derecho comparado, especialmente Alemania federal, analiza en profundidad el Derecho positivo español; su posición es clara: las Corporaciones locales integran el aparato organizativo de las CCAA (p. 189), lo que no obsta para que tanto el legislador estatal como el autonómico intervengan en la delimitación de sus competencias. Claro está que esas competencias respectivas han de enmarcarse siempre en la misma posición constitucional de las entidades locales (24). El profesor MUÑOZ MACHADO es consciente de ello, deteniéndose especialmente en la posición de la provincia. Tras un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se descubre un pronunciamiento claro a favor, en general, de la provincia (pp. 209-211) y la defensa de la comarcalización no como una alternativa a la provincia, sino como una reforma necesaria del régimen municipal (p. 211).

(23) No es por ello extraño la abundante bibliografía aparecida. Por ejemplo, cfr. la citada en mi «Bibliografía jurídica sobre la organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978», *Rev. de Derecho Político*, UNED, núm. 22, 1984.

(24) El tema fue estudiado, por ejemplo, por Luciano PAREJO en su libro *Garantía institucional y autonomías locales*. IEAL, Madrid, 1981.

Y una vez determinadas las competencias estatal y autonómica en materia de régimen local y aclarada la posición constitucional de las Corporaciones locales, dispone MUÑOZ MACHADO de terreno firme para articular las relaciones entre todas esas Administraciones implicadas. El tema no puede abordarse *ex novo*, puesto que contamos con una larga experiencia propia y ajena; por eso es de todo punto encomiable el recorrido histórico y de Derecho comparado (especialmente Alemania) que se nos ofrece en el libro. Desde esa perspectiva se examinan las posibilidades del Derecho español vigente, decantándose por una *delegación* por el Estado y las CCAA en las Corporaciones locales, en perfecta coherencia con la preocupación constante del autor de evitar duplicidades orgánicas ineficaces y costosas, y en línea con el informe de la Comisión de Expertos y de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 (25). También se hace una vez más patente el interés de MUÑOZ MACHADO por la repercusión práctica de sus formulaciones. Por eso, concretada su posición sobre la articulación de las relaciones entre las Administraciones territoriales, estudia minuciosamente el régimen jurídico de las delegaciones y la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad Autónoma por las Diputaciones provinciales, contempladas ambas en la citada Ley del Proceso Autonómico.

No obstante, movido por su preocupación de asegurar la descentralización administrativa sobre bases de eficacia y economía, quizá olvida algunas dificultades que es preciso reconocer. Por ejemplo, la resistencia constante de toda instancia política a ceder competencias en favor de otras entidades, la posible disparidad de orientación política entre los órganos de las CCAA y de las entidades locales, la discutible preparación de las Corporaciones locales para asumir competencias estatales o autonómicas, y la resistencia de los funcionarios del Estado a integrarse en la Administración Local, paralela al deseo de los dirigentes autonómicos de montar una burocracia propia centralizada (26).

El cuadro se completa con un análisis detenido del control sobre las Corporaciones locales y de las relaciones entre el Estado y las CCAA con las Corporaciones locales. Se pone fin así a esta parte de la obra que —como dije más atrás— es una de las más acabadas. Creo, sin exageración, que estas páginas sobre la organización administrativa de las CCAA y las relaciones entre las Administraciones públicas territoriales son de imprescindible consulta para cualquier persona interesada. Si el análisis de otros temas (competencias, organización política...), aunque de factura correcta, se mueve en la línea de la doctrina mayoritaria, sin excesivas novedades, MUÑOZ MACHADO ha volcado aquí su profundo conocimiento del Derecho administrativo, propio y comparado, su agudeza incisiva y su método riguroso, dando como resultado un trabajo muy meritorio que viene a compensar, en cantidad y calidad, el tratamiento del tema en otras obras de similares características.

---

(25) No toda la doctrina acepta esta tesis de MUÑOZ MACHADO. Así, MARTIN MATEO se refiere *in extenso* a los «importantes escollos para el progreso de la inserción de las Diputaciones en la gestión de las Comunidades Autónomas» (*Manual de Derecho Autonómico, op. cit.*, p. 336).

(26) Cfr. R. MARTIN MATEO: *Manual de Derecho Autonómico, op. cit.*, pp. 336-339.

## IV

Con una dudosa ubicación sistemática, todo un amplio capítulo (IX) está dedicado al *control sobre las CCAA y los conflictos de competencias*. A diferencia de los temas anteriores, éste suele estar tratado con mayor generosidad (aunque con desigual fortuna) en obras generales sobre el sistema constitucional o en las monografías sobre el Estado autonómico, e incluso ha sido objeto de algún libro específico (27). El primer problema que se ha planteado la doctrina es precisamente el de la existencia de esas formas de control, que entrañan siempre una tensión con el reconocimiento de la autonomía (28). No obstante, parece que la necesidad del control deriva del equilibrio entre los principios de *unidad* y de *autonomía* (29), y aceptada la compatibilidad de los controles con el reconocimiento de las autonomías territoriales, queda por resolver las técnicas adecuadas para su articulación. Ese es el objetivo de este capítulo del *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, en que quizá se echa de menos alguna consideración teórica sobre el concepto mismo del «control» y su significado jurídico-político en un sistema de autonomías territoriales, temas por cierto sobre los que el propio MUÑOZ MACHADO se ha pronunciado, aunque con carácter muy general, en otras ocasiones (30). Por lo demás, su propia clasificación de las formas de control (31) hubiera facilitado ahora una exposición más sistemática, pero parece que se ha optado por un análisis directo y descriptivo de la normativa vigente en esta materia. Por eso, tras un breve repaso a las formas de control en el Derecho comparado, el libro entra a estudiar el sistema constitucional español.

Al abordar el Derecho español vigente no hay consideraciones previas sobre el modelo de control adoptado por el constituyente; como se sabe, frente al modelo regional (por ejemplo, el italiano) se ha optado por un sistema de control más cercano al modelo federal. En ese sentido, se ha partido de un respeto escrupuloso a las exigencias de la autonomía, incompatible con la injerencia o supervisión por los órganos políticos estatales, y por tanto se han concebido técnicas de *control neutral* de la acción pública (32). De ahí que la fórmula española sea primordialmente judicialista y revisora, que recae sobre los actos de las CCAA y por razones de constitucionalidad o legalidad; hasta el punto de que pudiera dudarse, como ha apuntado VANDELLI de aplicar el término de «control» a aquellas manifestaciones que, lejos de toda referencia a actividades de tutela o inspección, se realizan por órganos judiciales, incluyen un

(27) L. TOLIVAR ALAS, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*. IEAL, Madrid, 1981.

(28) Puede verse, del propio S. MUÑOZ MACHADO, «El Gobierno y la Administración regional», en el vol. col. *Las autonomías regionales, I. Aspectos jurídicos y políticos*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, pp. 428-430.

(29) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 403; F. MODERNE y P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*. Ed. Economica, Paris, 1981, p. 153; J. M. QUINTANA: *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, Palma de Mallorca, 1982, p. 127; L. TOLIVAR ALAS: *El control del Estado...* op. cit., pp. 106 y ss.

(30) Así, en el trabajo antes citado, «El Gobierno y la Administración regional».

(31) Distingue entre control por el objeto (órganos y actos), titular de la potestad del control (jurisdiccional y político), momento del ejercicio (preventivo y sucesivo), y el fin del control (legalidad y oportunidad) («El Gobierno y la Administración regional», cit., p. 430).

(32) E. ALVAREZ CONDE: *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 451; R. MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho Autonómico*, op. cit., pp. 295-296; L. TOLIVAR ALAS: *El control del Estado...*, op. cit., p. 124; L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. IEAL, Madrid, 1982, p. 318.

proceso y finalizan con una sentencia (33). No obstante, es verdad que ese control no se ha mantenido en toda su pureza, pues, por ejemplo, se han introducido algunos controles de naturaleza política (34). Pero ello no impide que ese carácter específicamente judicial y revisor del control, unido a la importancia del control sobre las Leyes autonómicas, verdadera manifestación de la autonomía, y a la atribución competencial para la resolución de los conflictos entre el Estado y las CCAA, conviertan al Tribunal Constitucional en la auténtica clave de bóveda del equilibrio entre los poderes constitucionales en el seno del Estado autonómico. El hecho fue puesto ya de manifiesto por GARCÍA DE ENTERRÍA (35) y es también destacado por MUÑOZ MACHADO en este libro (pp. 264 ss). En efecto, prescindiendo de cualquier otra consideración sistemática, se intenta destacar desde el principio del capítulo dedicado al control, las *funciones del Tribunal Constitucional* en relación con las CCAA, tras algunas consideraciones previas sobre sus facultades como intérprete supremo de la Constitución, especialmente en relación con el siempre delicado problema de las disposiciones interpretativas, en que la solución dada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA es criticada aquí *in extenso* y con cierta acritud (pp. 268-274) (36).

Así, pues, con el papel del Tribunal Constitucional como hilo conductor, el libro pasa revista al control jurisdiccional, a las otras formas de control y a los conflictos de competencias.

1. Gran amplitud y profundidad en el tratamiento tienen las páginas dedicadas al *control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional*. Pero antes de referirse a sus funciones concretas, MUÑOZ MACHADO sintetiza las principales cuestiones que se plantean en su actuación en relación con las CCAA: la representación territorial en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, la legitimación de las CCAA para interponer recursos de inconstitucionalidad y el parámetro de inconstitucionalidad de las Leyes estatales y autonómicas.

Sobre el primer tema se ha pronunciado ya algún autor, y generalmente criticando los excesos centralistas (37) a que puede conducir la no intervención de las CCAA en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional (38). MUÑOZ MACHADO cree, no obstante, que ese desequilibrio podría superarse en la designación por el Senado, aunque estima que el dato no es relevante, pues lo que debe evitarse es la politización de cualquier signo, «centralista» o «autonomista», basando sus decisiones en criterios exclusivamente jurídicos (pp. 275-276). Me parece que esta posición no sólo obedece a un saludable propósito, sino que es enteramente realista. La experiencia ha demostrado que, sea cual sea la forma de nombramiento, los Magistrados suelen independizarse de quienes les han nombrado; en el Derecho comparado, el caso del

(33) *El ordenamiento español...* op. cit., p. 318. Igual opinión en M. S. GIANNINI: «Controllo: nozione e problema», *Riv. Trim. Dir. Pub.* 1974, pp. 1271-1273.

(34) Por ejemplo, el control del Gobierno en el supuesto del artículo 161.2 y sobre las funciones delegadas a que se refiere el artículo 150.2 [art. 153 b)], o el control de las Cortes sobre las normas legislativas de las CCAA dictadas al amparo de leyes marco estatales (art. 150.1), o el derecho de intervención previsto en el art. 155.

(35) En su libro *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, varias eds.

(36) MUÑOZ MACHADO publicó ya un comentario crítico de urgencia a esta sentencia en su artículo «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *Rev. Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 117 y ss.

(37) Cfr. J. A. ALONSO DE ANTONIO: *La organización territorial...* op. cit., pp. 505-507.

(38) La situación, como es sabido, fue distinta en la Constitución de 1931.

Tribunal Supremo de los Estados Unidos es bien significativo, y en nuestro país parece que no puede acusarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en general, de devaneos centralistas (39). Otra cosa es concretar lo que de jurídico y de político hay en las decisiones de las Cortes Constitucionales, pero ello es tema que excede el objeto de estas páginas y sobre el que se ha pronunciado entre nosotros, con su autoridad, el profesor LUCAS VERDÚ (40).

Por lo que respecta a la legitimación de las CCAA en los recursos de inconstitucionalidad, MUÑOZ MACHADO sintetiza el régimen jurídico vigente a la luz de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) en tres cuestiones:

- a) La restricción de la legitimación de las CCAA a las leyes y disposiciones del Estado que afectan a «su propio ámbito de autonomía». Una vez más, el profesor MUÑOZ MACHADO se aparta de la opinión mayoritaria y, frente a las críticas a esta restricción legal, la estima –a mi juicio, correctamente– constitucionalmente coherente con el concepto de autonomía, vinculado a la gestión de los respectivos intereses (art. 137 de la Constitución), aunque el problema consiste en saber cuándo las normas estatales afectan al ámbito de autonomía de las CCAA, tema sobre el que el Tribunal Constitucional ha seguido una trayectoria vacilante, que se comenta en estas páginas.
- b) La prohibición para los órganos de las CCAA de recurrir sus propias leyes o disposiciones con fuerza de ley (41), prohibición que se estima injustificable y correctos los Estatutos que, como el catalán, incorporan la legitimación (pp. 280-281).
- c) La prohibición para impugnar leyes de otras CCAA, prohibición que no supone –a juicio del autor– la desprotección de las CCAA, pues, en último extremo, disponen del conflicto de competencias (p. 281) (42).

No hay en este lugar ninguna alusión a la primacía de la posición constitucional del Gobierno que ha supuesto la ampliación legal de los efectos suspensivos previstos en el artículo 161.2 de la Constitución a la impugnación gubernamental de las disposiciones legislativas autonómicas, que no ha encontrado reciprocidad en la impugnación por los órganos autonómicos de las disposiciones estatales.

Finalmente, en cuanto al parámetro para apreciar la inconstitucionalidad de las leyes estatales y autonómicas, se refiere, lógicamente, MUÑOZ MACHADO al «bloque de constitucionalidad» que ha configurado el artículo 28.1 de la LOTIC. No hay aquí especiales novedades destacables, recordando lo que ya se expuso en el volumen primero sobre las normas que delimitan las competencias del Estado y de las CCAA.

Y, aclaradas estas cuestiones previas que afectan a la constitucionalidad, tanto de las leyes estatales como de las leyes autonómicas, se entra en el estudio concreto de los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones con fuerza de ley de las

(39) Sirva como botón de muestra la ya citada sentencia de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA.

(40) «Política y justicia constitucionales. Consideraciones sobre la naturaleza y funciones del Tribunal Constitucional», en la ob. col. *El Tribunal Constitucional*, IIEF, Madrid, 1980, pp. 1487 y ss.

(41) En igual sentido J. AROZAMENA: «El recurso de inconstitucionalidad», en la ob. col. *El Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 153.

(42) Esa posición fue defendida con anterioridad por E. ALVAREZ CONDE en «El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades Autónomas», en la ob. col. *El Tribunal Constitucional*, op. cit., pp. 483-484.

CCAA. Así, es correcta la inclusión entre los vicios de inconstitucionalidad de los defectos formales y de las violaciones de las regulaciones sustanciales, así como la defensa de la compatibilidad entre el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad y la inclusión entre las normas susceptibles de recurso de las leyes formales de las CCAA; los decretos legislativos de las mismas y los Reglamentos de sus Cámaras (p. 291). En el tratamiento del recurso directo de inconstitucionalidad hay que destacar la consideración crítica que se hace a la restricción de la legitimación a los órganos estatales, en cuanto puede afectar a las causas alegadas de inconstitucionalidad, ya que tales órganos difícilmente tendrán preocupaciones por inconstitucionalidades distintas de problemas competenciales. El epígrafe acaba analizando cuestiones generales sobre la cuestión de inconstitucionalidad y el valor de sus sentencias, con un tratamiento muy correcto y acabado, aunque pudiera dudarse si era éste el lugar más adecuado o correspondería más bien a trabajos generales sobre el Tribunal Constitucional.

El análisis de las funciones de control por el Tribunal Constitucional concluye con la atención al artículo 161.2 de la Constitución, precepto que faculta al Gobierno para impugnar, con efectos suspensivos, las disposiciones y resoluciones de las CCAA. Este precepto fue contestado por la doctrina mayoritaria; por eso pudiera sorprender el escaso tratamiento que se le dispensa en este libro. Aunque el mismo autor lo explica en el enunciado del epígrafe, al resumir la situación del artículo 161.2 «de la confusión al vacío». Confusión que explicaba aquella inicial polémica doctrinal y vacío por el escaso sentido que, a su juicio, tiene el precepto. De todas formas, aun sin negar la validez sustancial de las argumentaciones expuestas, parece apreciarse cierta prisa por despachar el tema y no hubiera estorbado alguna consideración sobre el significado jurídico-político del precepto o los efectos de su extensión por la LOTC a los recursos de inconstitucionalidad. Claro que seguramente estas cuestiones excedían de los propósitos y alcance, más generales, de esta obra.

2. Siguiendo la enumeración del artículo 153 de la Constitución, precepto que pretendió –sin conseguirlo– sistematizar todo el sistema de controles sobre las CCAA, el profesor MUÑOZ MACHADO describe cada uno de los allí previstos. Comienza estudiando el control gubernamental de las potestades delegadas [art. 153, b)], cuyo alcance reduce a los poderes estatales de vigilancia y coacción (p. 308). Analiza a continuación el control de la actividad administrativa y reglamentaria de las CCAA por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [art. 153, c)], tras señalar su sentido de equiparar la Administración de las CCAA con otras administraciones públicas, resume las normas sobre legitimación y los órganos jurisdiccionales competentes. Finalmente, se refiere al control económico y presupuestario por el Tribunal de Cuentas [art. 153, d)], analizando sus funciones y los problemas de coordinación con otros órganos similares propios de las CCAA.

La menor extensión dada a estas formas de control respecto al control de constitucionalidad es lógica consecuencia de su menor trascendencia constitucional, de tratarse de aplicaciones singularizadas a las Administraciones autonómicas de normas jurídico-administrativas generales, o de no haberse consolidado su aplicación (v. g., en lo relativo al Tribunal de Cuentas). Pero, en todo caso, el tratamiento es suficiente para los propósitos de esta obra y revela, otra vez, notable preocupación por los problemas

prácticos –así, en relación con el control contencioso-administrativo–, sin que falten las apelaciones al Derecho comparado ni las consideraciones críticas cuando se estiman procedentes.

3. Mayores son los problemas políticos y técnicos que plantean los *conflictos de competencias*; de ahí la extensión y minuciosidad con que se contemplan en este libro. Lógicamente, el primer punto a debatir es la misma *atribución de la competencia* para la resolución de estos conflictos, atribución que la Constitución realiza en favor del Tribunal Constitucional [art. 161.1 c)]. A pesar de las críticas emitidas a esta opción constitucional, es defendida vigorosamente por MUÑOZ MACHADO por razones de garantía de justicia y eficacia y por estar en juego el equilibrio de poderes constitucionales. Obviamente, esa atribución constitucional no significa el monopolio competencial del Tribunal Constitucional, sino sólo la competencia sobre la resolución última de los conflictos, dejando intactos otros procedimientos como las Convenciones constitucionales, las Comisiones mixtas, etc.

Otro problema que se plantea es la *delimitación precisa de los conflictos de competencias*, con respecto a los recursos de inconstitucionalidad. Como advierte MUÑOZ MACHADO, en principio se distinguen por la finalidad y la norma objeto del procedimiento, pues los conflictos de competencias persiguen sólo resolver sobre la titularidad de la competencia controvertida y versan sobre una norma sin rango de ley. No obstante, la realidad es bastante más compleja y a veces los dos procedimientos se entremezclan; eso sucede en los dos supuestos a que se refiere el libro. En unos casos se utiliza el conflicto de competencias para resolver cuestiones relativas a la constitucionalidad y legalidad de las normas reglamentarias; técnica que pudiera chocar con las competencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que es aconsejable, como señala MUÑOZ MACHADO, su uso moderado; en otros casos, las sentencias de inconstitucionalidad tienen el contenido propio de las sentencias de conflictos, especialmente cuando no pide declararse nulo el contenido de una ley en general por aplicación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3, sino su inaplicación en una determinada Comunidad Autónoma precisamente por razones de competencia.

Ahora bien, con lo anterior no quedan perfectamente concretadas las *controversias que pueden dar lugar al planteamiento de un conflicto de competencias*. El problema que se plantea, en síntesis, es si los conflictos de competencias, tal como se contemplan en nuestro sistema autonómico, siguen el modelo italiano de limitación a las controversias puramente competenciales, o responden al modelo alemán que admite otras controversias. Aunque MUÑOZ MACHADO entiende que nuestro sistema se acerca más al italiano que al alemán, por él defendido, hace un esfuerzo para ampliar el ámbito de controversias susceptibles de conflicto. Y así, con análisis incisivo y apoyo normativo y jurisprudencial riguroso se refiere a la *vindicatio potestatis* o reclamación con la que se pretende el pacífico disfrute de una competencia propia, menoscabada, vulnerada o desconocida por otro sujeto; la disputa sobre el alcance de las competencias del Estado y de las CCAA cuando las partes mantengan interpretaciones discrepantes sobre tal extremo; el procedimiento y la forma de adopción de decisiones; el ejercicio ilegítimo de competencias propias; las reclamaciones patrimoniales; discrepancias sobre las obligaciones asumidas o por razón del ejercicio de la vigilancia y la coacción estatal;

el conflicto negativo; la interpretación y el cumplimiento de los convenios; la incompatibilidad de decisiones; y los conflictos aparentes surgidos en torno a competencias inconstitucionales. He ahí, pues, un catálogo prácticamente exhaustivo de controversias que pueden dar lugar (y en ocasiones ya lo han dado) a conflictos de competencias, y que MUÑOZ MACHADO describe con minuciosidad en su fundamento y régimen jurídico.

Tampoco olvida que no siempre esas controversias son presupuesto de conflicto, sino sólo cuando se haya producido la *vulneración efectiva* del orden de competencias, siendo inadmisibles por tanto los conflictos potenciales. Queda, finalmente, concretar las *decisiones que dan origen a la controversia*, y que –de acuerdo con la LOTC– son las disposiciones, resoluciones y actos del Estado y de las CCAA, cuyo contenido analiza el profesor MUÑOZ MACHADO con escurpulosidad, teniendo en cuenta la doctrina y la jurisprudencia propia y comparada, en unas páginas de considerable altura científica y evidente interés práctico.

Con lo anterior (delimitación de los conflictos, controversias susceptibles, presupuestos de aplicación y normas afectadas) queda precisado el ámbito de los conflictos de competencias, lo que permite abordar el *procedimiento utilizable*, tanto en los casos de conflicto positivo como de conflicto negativo. A esa tarea se enfrenta directamente MUÑOZ MACHADO analizando los problemas de legitimación, tramitación y sentencias.

En el bien probado afán de exhaustividad y rigor, y voluntad de enfrentarse con todos los problemas, por complejos que sean, no rehúye el profesor MUÑOZ MACHADO la cuestión de las relaciones entre los *conflictos constitucionales y la jurisdicción contencioso-administrativa*, cuestión que habría de situarse en el cuadro más amplio de las delicadas relaciones entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional. Ciertamente, que plantear así el tema en toda su amplitud desbordaba con mucho los propósitos de este libro y además introduciría una notable distorsión en el análisis concreto de los conflictos de competencia. Por eso hace bien nuestro autor en prescindir de esas consideraciones generales para encarar directamente las colisiones que pueden suscitarse entre el ejercicio por la jurisdicción contencioso-administrativa de sus facultades y la actuación del Tribunal Constitucional en la resolución de los conflictos de competencias. El tema debe abordarse, como hace MUÑOZ MACHADO, partiendo de la compatibilidad o utilización simultánea contra un mismo acto de aquellos dos procedimientos jurídicos, con la subsiguiente suspensión del proceso contencioso-administrativo hasta la decisión del proceso constitucional. Claro es que producida ésta, hay que interrogarse de inmediato por los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el proceso contencioso-administrativo suspendido. MUÑOZ MACHADO resuelve el tema sobre la base de una relativa supremacía del Tribunal Constitucional, cuyas decisiones se imponen al Tribunal Contencioso; así, si la sentencia constitucional es estimatoria y declara la nulidad del acto o disposición, igual sentido tendrá la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo; si es desestimatoria y declara la corrección del acto o disposición, esa decisión vincula al Tribunal Contencioso en lo relativo al vicio de incompetencia, aunque puede estimar el recurso contencioso-administrativo por otros motivos; finalmente, también vinculan al Tribunal Contencioso-Administrativo las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional.

El estudio de los *conflictos de competencias* incluye, por último, a los que se producen con las *Corporaciones locales*, que, como indica MUÑOZ MACHADO, no se tramitan por vía de conflicto ante el Tribunal Constitucional, sino ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con la especialidad de la Comisión Arbitral Vasca.

En suma, estas páginas dedicadas a los conflictos de competencias constituyen un estudio muy acabado, bastante superior en extensión y calidad a lo que suele ser habitual en obras similares.

El riguroso método jurídico, la claridad expositiva, la sistematización de conceptos, la riqueza del apoyo bibliográfico y normativo y la siempre patente preocupación por los aspectos prácticos implicados son muy de agradecer, especialmente en un tema de tanta complejidad técnica, y han dado como resultado un trabajo de obligada consulta.

## V

El capítulo X y último de este segundo volumen del *Derecho público* analiza la *financiación de las CCAA*, tema sobre cuya trascendencia en la realización del Estado autonómico resulta ocioso insistir (43). El propio profesor MUÑOZ MACHADO se cuida mucho de subrayarlo desde las primeras líneas del capítulo; «para que exista verdadera autonomía —dice—, es desde luego indispensable que los territorios que se benefician de la misma cuenten con medios suficientes para ejercer sus competencias»; por lo que «la cobertura financiera suficiente es una garantía de que se van a poder ejercer las competencias, de que va a ser posible desarrollar las atribuciones que se tienen reconocidas» (p. 398). Y concluye: «la autonomía exige, por tanto, la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos, las competencias propias» (p. 399). No sería, pues, extraño que en cualquier manual u obra general sobre el sistema constitucional, y por supuesto en las monografías sobre el Estado autonómico, se prestara atención a la financiación de las CCAA, dada su absoluta necesidad para la supervivencia misma de la autonomía. Y realmente se suele hacer, aunque en ningún caso con la amplitud y profundidad con que lo hace MUÑOZ MACHADO (44). Si la parquedad general en el tratamiento del tema es explicable por su misma complejidad y por la falta de especialización profesional de quienes estudian otros aspectos de las autonomías territoriales, esas mismas razones elevan en mucho los méritos del trabajo que se ofrece en este libro. En él se hace un esfuerzo verdaderamente notable por clarificar y sistematizar arduas cuestiones técnicas, que devienen así comprensibles para quienes carezcan de una especial preparación, sin desdoro, eso sí, de un alto rigor que dice mucho de la cualificación de un autor no dedicado profesionalmente al cultivo de las disciplinas jurídico-financieras.

El propósito didáctico de la obra se pone de manifiesto ya en el primer apartado de este capítulo, dedicado a las *técnicas de financiación en general*. Porque, si bien es innegable la necesidad de la autonomía financiera, se discute si basta con disponer de los medios económicos con independencia de su procedencia, o es preciso además

(43) Buena prueba de ello es la enorme bibliografía aparecida sobre el tema; cfr. mi *Bibliografía jurídica sobre la organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978*, cit.

(44) Son de interés, por ejemplo, las consideraciones de R. MARTIN MATEO en *Manual de Derecho Autonómico*, op. cit., pp. 246-273; o de F. MODERNE y P. BON en *Les autonomies régionales...*, op. cit., pp. 139-146.

disponer de las decisiones sobre sus fuentes y gestión. O dicho de otro modo, las dos alternativas globales que se presentan son la autonomía en los ingresos y la autonomía en el gasto, fórmula por la que MUÑOZ MACHADO no oculta sus simpatías (p. 399). De todas formas admite la posibilidad de diferentes sistemas válidos, especialmente el de los tributos propios (típico de los Estados federales clásicos), la participación en los ingresos de los poderes centrales y las técnicas de nivelación financiera. Ese análisis general se concreta en el estudio de la evolución y características de los sistemas comparados. El dato más importante que advierte MUÑOZ MACHADO es el hecho de que frente a la separación financiera de los federalismos clásicos, los actuales se caracterizan por la interconexión profunda y la creciente traslación de fondos desde el poder central, lo que ha ocasionado el progresivo predominio de las instancias centrales como prueba la evolución de Alemania Federal o Estados Unidos, y más acusadamente la de los Estados regionales, experiencias todas ellas que el autor describe minuciosamente (45). Se trata, en conjunto, de unas páginas de lectura imprescindible para los no versados en el tema, en cuanto proporcionan, con sencillez y altura, el cuadro general que sirve de referencia a lo que se diga sobre la financiación de nuestras CCAA.

Y, en efecto, acto seguido se entra en los *aspectos generales de la regulación española vigente*, sobre la base de la normativa constitucional, el desarrollo estatutario y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980 (LOFCA). El sistema constitucional tiene como nota más destacada, para MUÑOZ MACHADO, su carácter abierto, concretado en los siguientes principios, cuyo contenido analiza: reconocimiento de la autonomía financiera «para el desarrollo y ejecución de sus competencias», con el límite de la coordinación con la Hacienda estatal y el principio de solidaridad entre todos los españoles (art. 156); relación de los recursos de que podrán disponer las CCAA (art. 157); atribución al Estado de la facultad de determinar la combinación de los diferentes recursos (art. 157.2); establecimiento de mecanismos adicionales de nivelación (art. 158), especialmente las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y el Fondo de Compensación Interterritorial; cooperación financiera entre el Estado y las CCAA, y mantenimiento de un sistema singular de financiación en determinados territorios históricos, basado en la autonomía relativa a los ingresos (disposición adicional primera).

La Constitución, pues, ha configurado un marco global de cobertura financiera de la autonomía, pero sin concretar excesivamente el sistema de financiación. Esa concreción fue intentada en primer lugar por los Estatutos de Autonomía, que han basado sus previsiones en dos datos que MUÑOZ MACHADO señala y desarrolla:

1.º La previsión de las fuentes de ingresos de las CCAA, de acuerdo con los principios de relevancia relativa de los ingresos propios e importancia decisiva de las participaciones autonómicas en los ingresos del Estado.

2.º La autonomía en el gasto.

Precisamente, la participación en los ingresos del Estado es, para el profesor MUÑOZ MACHADO, el criterio inspirador de la LOFCA, cuyos principios describe, siguiendo la Memoria presentada por el Gobierno con el proyecto de la Ley. Esos principios son:

(45) Puede verse una detallada exposición en la obra col. dirigida por GARCIA DE ENTERRIA: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

- 1.º Unidad de la política económica.
- 2.º Autonomía financiera, concebida como autonomía en el gasto.
- 3.º Generalidad del sistema financiero, salvo País Vasco y Navarra.
- 4.º Suficiencia para el ejercicio de las competencias propias de las CCAA.
- 5.º Flexibilidad, al permitir su adaptación a las disintas CCAA y graduación al ritmo de las transferencias.
- 6.º Solidaridad, basada en la asignación de fondos presupuestarios estatales y en el Fondo de Compensación Interterritorial.
- 7.º Neutralidad y no traslación, lo que supone que el ejercicio de las potestades tributarias de las CCAA no puede afectar a la localización de los recursos y evitar que las cargas regionales se soporten fuera de los límites de su jurisdicción.
- 8.º Equidad en la distribución de la carga impositiva en atención al nivel de los servicios y a la capacidad económica.
- 9.º Corrección de efectos extremos.

Así, pues, la LOFCA se ha concebido como una ley marco que regula las bases de la autonomía financiera, fijando los criterios, principios y directrices para su ejercicio y los órganos que la orientan y controlan (46). Pero lógicamente esos principios deben articularse en un conjunto de mecanismos técnicos, y efectivamente la LOFCA arbitra una serie de *técnicas de financiación*, que MUÑOZ MACHADO estudia agrupándolas en tres grupos. En primer lugar, las que considera fuentes básicas de financiación, es decir, la participación en los ingresos del Estado, tanto el sistema transitorio (que plantea especialmente el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos) como el definitivo, y la recaudación obtenida por los impuestos cedidos por el Estado. En segundo término, se analizan las fuentes destinadas a mejorar los niveles de prestación de los servicios, o sea, los recursos propios (tributos propios, endeudamientos, recargos sobre los impuestos estatales, etc.). Finalmente, se hace un repaso a los recursos procedentes de los fondos de nivelación, especialmente el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones presupuestarias para la nivelación de los servicios públicos fundamentales. Con ello se completa el régimen jurídico común de financiación de las CCAA españolas, proporcionando una visión sucinta, pero en profundidad; pues debe advertirse que MUÑOZ MACHADO no sólo se detiene en las previsiones de la LOFCA, sino que se adentra en sus desarrollos e interpretaciones, diseccionando los pactos autonómicos (47), las leyes de las CCAA e incluso los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la propia LOFCA, con indicación de sus aciertos e insuficiencias.

De todas formas, con el estudio de esas técnicas no se completa en su totalidad el régimen de financiación de las CCAA, pues es sabido que el País Vasco y Navarra han quedado excepcionados históricamente del sistema común, excepcionalidad que han consagrado la Constitución y la LOFCA. Es el llamado sistema de *convenio o concierto*, que MUÑOZ MACHADO estudia en la última parte del capítulo. Y lo hace también con

(46) L. SANCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*. Ed. Nacional, 3.ª ed., Madrid, 1984, p. 419.

(47) *Acuerdos económico-financieros*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981. Los acuerdos se adoptaron sobre la base del *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

conocimiento y claridad; buena prueba de sus orientaciones divulgativas es la propia definición con que abre sus palabras; el convenio o concierto supone «reconocer el derecho del territorio concertado a la recaudación generada en el ámbito de su propia jurisdicción, sustituyendo en ella a la Hacienda del Estado. Los gastos propios se financian con la recaudación obtenida y, al tiempo, se establece el compromiso de transferir al Estado una aportación para financiar los gastos generales del mismo» (p. 443). Como se ve, el sistema supone una doble consecuencia; desde el punto de vista económico, significa excepcionar el sistema general de autonomía en el gasto, para implantar el de autonomía en los ingresos; desde el punto de vista jurídico, cristalizar el compromiso en un convenio o concierto que para MUÑOZ MACHADO es una norma de naturaleza paccionada, en cuanto precisa, a su juicio, el concurso de dos voluntades –la estatal y la de la Comunidad Autónoma–, tanto para su elaboración como para su modificación, en la que se fijan las bases para el ejercicio de las potestades tributarias autonómicas y sus límites (p. 445). Esa relevancia del sistema explica su carácter polémico; polémica en la que tercia MUÑOZ MACHADO a favor, en principio, de la validez de la institución. Tras referirse a las vicisitudes de su origen decimonónico, estudia su regulación actual en el Estatuto Vasco y en la Ley Orgánica de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y en la normativa de las leyes reguladoras de los conciertos vigentes.

El último epígrafe del capítulo que comentamos está dedicado a las *competencias en materias financiera y tributaria y su coordinación*, con especial atención al Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por la LOFCA (art. 3.º), pero sin olvidar otras instituciones, como comisiones específicas, plan económico general (art. 131 de la Constitución), acuerdos sobre inversiones públicas, proyectos financiados en común, etcétera.

En conjunto, el capítulo nos proporciona una visión nítida, sistemática y acabada del sistema financiero de las CCAA, un sistema –no lo olvidemos– de menor tamaño cuantitativo que el estatal, pero con problemas similares, y en ocasiones más complicados. Por otra parte, se trata, frente a la relativa consolidación doctrinal y normativa del estatal, de un sistema en desarrollo, cuyos perfiles distan mucho de ser diáfanos. Por eso, las apreciaciones del profesor MUÑOZ MACHADO, llenas de mesura, equilibrio y buen sentido, tienen aquí también un interés sobresaliente.

Y ya termino. Sólo queda subrayar una vez más que la espera de este segundo volumen del *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* no ha sido en vano. Al contrario, a las condiciones de claridad expositiva, rigurosidad metodológica, profundidad analítica y realismo interpretativo, bien patentes en el primer volumen, se aprecia ahora un mayor reposo y coherencia, lo que hace elevar en mucho el tono general de la obra. El Centro de Estudios Constitucionales ha sabido también apreciar sus méritos, concediendo al profesor MUÑOZ MACHADO su «Premio Adolfo Posada». Por todo ello es de justicia felicitar al autor y felicitarnos todos por poder contar con un trabajo que a buen seguro pronto será clásico en la bibliografía sobre las autonomías territoriales en España.