



*Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963).
Compilación, revisión y
comentarios*

GONZÁLEZ ANTÓN, Ricardo. Ministerio de Administraciones Públicas. Primera edición. Noviembre de 1996.

El conocimiento histórico de una realidad jurídica y sociológica de tanto alcance como la Función Pública es algo imprescindible para la comprensión de su significado presente y para la propuesta de cualquier reforma futura de la misma. Esta afirmación, de validez universal, resulta especialmente aplicable a España, donde, a pesar de las notables aportaciones de Alejandro NIETO («La retribución de los funcionarios públicos en España. Historia y actualidad». *Revista de Occidente*, 1967; *La Burocracia. I. El pensamiento burocrático*. Instituto de Estudios Administrativos, 1976; *Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. INAP. 1986), de JIMÉNEZ ASENSIO (*Políticas de selección en la Función Pública española, 1808-1974*. INAP. 1989) y de MARTÍNEZ DE PISÓN (cinco trabajos publicados en el *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, entre 1989 y 1993), entre otros autores, siguen siendo escasos los estudios históricos centrados sobre la Función Pública.

Contrasta este desinterés en el caso español, con lo que sucede en otros países, donde existen, incluso, asociaciones privadas, con apoyo público, dedicadas a fomentar la realización de estudios e in-

vestigaciones sobre el servicio público y la función pública. Así en Francia, país de tanta influencia en nuestro Derecho de la Función Pública, se vive, en estos últimos años, una auténtica pasión por evocar los orígenes de la actual Función Pública, como lo demuestra la reciente publicación de una monumental *Historia de la Función Pública. De sus orígenes hasta nuestros días* dirigida por Marcel PINET, Consejero de Estado y antiguo Director General de la Administración y de la Función Pública, obra en la que han colaborado destacados especialistas, a lo largo de más de ocho años de trabajo.

Debido a esta penuria científica, que dificulta el complejo trabajo de aproximación al estudio del modelo evolutivo de Función Pública en España, resulta más valiosa la iniciativa auspiciada por la Dirección General de la Función Pública, dependiente de la Secretaría de Estado para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, de reunir en un solo volumen el conjunto de textos legales y reglamentarios, algunos de ellos poco conocidos y por ende poco consultados, que han jalonado durante el largo trecho histórico que va desde 1828 a 1963 lo que algún autor ha denominado la «noche oscura de la Función Pública». Este conjunto de textos, once en total entre Leyes y Reales Decretos, agrupados bajo el común calificativo de Estatutos, «más por reconocimiento del uso de esta palabra en los ámbitos académicos y funcionariales que por responder a una calificación técnica de la norma» como acertadamente señala Ricardo GONZÁLEZ ANTÓN, «constituyen la parte más relevante de la profusa y prolija legislación sobre funcionarios en la Administración española desde comienzos del siglo XIX hasta 1965», a los que se podrían añadir, en proporciones abumadoras otros muchos textos de me-

nor rango que, como dice el mismo autor, «desarrollan, interpretan, aclaran, complementan, dan instrucciones de aplicación, trasladan a otros ámbitos... las previsiones de los Estatutos».

La publicación de esta recopilación tiene, junto a la utilidad de la consulta directa de los textos de los Estatutos Históricos de la Función Pública, el valor añadido de venir precedida de un «comentario preliminar» del que es autor el ya citado Ricardo GONZÁLEZ ANTÓN, funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, jurista con vocación de historiador («a los historiadores les interesa cómo fueron las cosas; a los juristas con vocación teórico-histórica, lo que les interesa es cómo han derivado las cosas», en palabras del profesor Gallego Anabitarte), cuya trayectoria profesional en la Función Pública corrobora el aserto de que «a medida que los destinos crecen en importancia, la capacidad y la ciencia se van haciendo más necesarias que la práctica minuciosa de oficinas», como dijera el preámbulo del Real Decreto de 1852 que aprueba el Estatuto de Bravo Murillo. Son muchas las horas, nos consta, que dedica GONZÁLEZ ANTÓN al riguroso trabajo de investigación histórico legal sobre la Función Pública y del que éste, modestamente denominado, «comentario preliminar» esperemos sea tan sólo el primer fruto.

La historia administrativa de España ha sido, también, la de una sucesión interminable de reformas burocráticas. Como dice Alejandro NIETO «apenas si existen Gobiernos que hayan resistido la tentación de «arreglar a los empleados públicos», en la castiza expresión decimonónica». Hay, no obstante, algunos momentos históricos significados en los que los Gobiernos, movidos por la impronta personal de los grandes reformadores (López Ballesteros,

Bravo Murillo...), redactan disposiciones encaminadas, al logro de un Estatuto para los funcionarios públicos. Algunas de estas disposiciones, como las de 1864 ó 1918, alcanzaron el rango formal de leyes, desarrolladas posteriormente por Reales Decretos en Reglamentos; otras no tienen rango de Ley, como la de Bravo Murillo, que, sin embargo, es la de mayor proyección histórica. *«La pretensión de un Estatuto de Funcionarios —dice Ricardo GONZÁLEZ ANTÓN— ha sido —ante la parquedad de los textos constitucionales en este tema— una de las más claras pretensiones de racionalidad... como característica del régimen político que sustituye al Antiguo Régimen, y de marco de convivencia entre la Administración, los ciudadanos y los servidores de éstos por empleados o funcionarios de aquella».* En este sentido, apostilla el autor del comentario preliminar, *«la bandera reivindicativa ha sido la de alcanzar un texto solemnizado formalmente con el rótulo “Estatuto” y eso, debe reconocerse, es una pretensión insatisfecha... durante doscientos años, incluso en la actualidad, cuando... continúa generalizada la pretensión de disponer de un Estatuto».*

Cronológicamente el primer intento de «Estatuto» es el debido al Secretario de Estado y Despacho Universal de Hacienda, Luis López Ballesteros, sobre cuya figura y obra se han publicado recientemente algunas interesantes monografías (entre ellas, la de Emilio GONZÁLEZ LÓPEZ, *Luis López Ballesteros (1782-1853)*, ministro de Hacienda de Fernando VII, La Coruña, 1987). El Real Decreto de 3 de abril de 1828, pese a su brevedad (34 artículos), tiene a juicio de Ricardo GONZÁLEZ ANTÓN, todas las características deseables en un Estatuto, desde su propia denominación «Arreglo», a su generalidad —extensivo a todos los empleados de las carreras civiles y no sólo a los de la Real Hacienda— y a su contenido, pues regula cuestiones administrativas y económicas que se han mantenido formando parte de Estatutos posteriores como licencias retribuidas, dietas y comisiones de servicio, jubi-

lación y cálculo de pensiones, etc. Alejandro NIETO, a diferencia de otros autores que como MARTÍNEZ DE PISÓN la consideran mero antecedente del Estatuto de Bravo Murillo, califica a la reforma de López Ballesteros como *«la primera reglamentación general moderna de los funcionarios, con la cual el orden empieza a sustituir al caos y los méritos a la arbitrariedad».*

Entre 1828 y 1852 se redactan algunas normas de interés, regulando aspectos parciales de la Función Pública, sea por su ámbito ministerial o por la materia regulada, destacando como anécdota histórica la creación por Decreto de la Regencia de Espartero de 1842, de una Escuela Especial de Administración, que podemos considerar el más lejano antecedente del actual INAP.

El segundo hito histórico de la Función Pública, uno de los más estudiados, hasta el punto de considerarlo muchos autores como el verdadero origen de nuestra moderna burocracia, llamado a tener una vigencia formal de hasta casi medio siglo, lo constituye la célebre reforma de Bravo Murillo. Se ha criticado muchas veces a esta reforma por no haber dado al Reglamento de funcionarios de 18 de junio de 1852, aprobado por Real Decreto, el rango de Ley, al objeto de protegerlo de violaciones posteriores no aprobadas en Cortes (A. NIETO), pero esta carencia, reconocida de otra parte en el propio texto, no será obstáculo para su prolongada vigencia, prácticamente hasta 1918. El ámbito subjetivo del Estatuto es reducido, porque se aplica sólo a los funcionarios —palabra que por primera vez se introduce en el léxico administrativo—, que prestan servicios generales y comunes a toda la Administración, con numerosas exclusiones, entre ellas quienes no pertenezcan a la Administración activa (esto es, la Administración contenciosa, opuesta a la Administración directa o activa, la que tiene potestad de mando o imperio), pero dejando aparte este limitado ámbito de aplicación, que deja vía libre a la configuración de lo

que luego serán Cuerpos Especiales, lo cierto es que sus aportaciones en temas tan recurrentes como el ingreso por oposición, la formación de escalafones, el sistema de ascensos, las jubilaciones y licencias, etc. *«han sido recogidas en textos posteriores y tenido una permanencia de más de un siglo, hasta 1964».* Especialmente, el sistema de categorías personales perdurará más de cien años en la historia de nuestra Función Pública y no es descartable su resurrección en el futuro Estatuto Básico de la Función Pública que prepara el actual Gobierno.

El texto más desconocido entre todos los que figuran en la serie de «Estatutos Históricos» es, sin duda, el Estatuto O'Donnell o «Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública», aprobado por Real Decreto de 4 de marzo de 1866. Se trata, dice GONZÁLEZ ANTÓN, de un texto apenas estudiado, sin duda por el escaso tiempo de su vigencia (ciento treinta días), pero cuya redacción tiene una aceptable calidad técnica —no en vano del Gobierno que lo aprobó formaban parte como ministros Cánovas del Castillo y Alonso Martínez— aunque es de una prolijidad tal vez excesiva. El Estatuto O'Donnell tiene una pretensión aleccionante: llevar el orden, el concierto y la moralidad a la Administración y entre sus novedades sobre el papel —el Reglamento fue derogado cuatro días después de acceder Narváez a la Presidencia del Gobierno— se encuentra la exigencia del título de licenciado para ingresar en la categoría oficial, la inamovilidad, con numerosas matizaciones en contra y (*nihil est novum sub sole*) un sistema de evaluación anual de todos los funcionarios públicos.

La agitada vida política española entre 1866 y 1918 resulta un poderoso condicionante que impide la formulación legal definitiva de un nuevo texto que sustituya al de 1852, el cual padece a lo largo de estos años tantos «parcheos» o reformas parciales que lo hacen casi irreconocible; de otro lado, se hace cada vez más frecuente el recurso a la Ley de Pre-

supuestos para el establecimiento de normas sobre funcionarios, debidos las más veces a las penurias por las que atraviesa la Hacienda Pública que comprometen la regularidad en la percepción de los sueldos.

Con ello llegamos a un año clave para la historia de la moderna función pública española, el de 1917, cuando se produce el segundo intento serio, tras el de Bravo Murillo, de reformar la Función Pública, con la característica singular de ser esta reforma el resultado de la propia presión social de los funcionarios civiles, organizados a imagen y semejanza de los militares, en Juntas de Unión y Defensa, que demandan con encono y ahínco una mayor estabilidad en el empleo y la dignificación de unos salarios que hasta entonces, debido a las desorbitadas elevaciones de precios que repercutían desfavorablemente sobre la capacidad adquisitiva de los perceptores de rentas fijas, condenaban a los funcionarios a percibir unos salarios «de hambre». Por primera vez, dirá Alejandro NIETO, los funcionarios actúan con conciencia de clase, debidamente agrupados y defendidos en el Congreso.

El Estatuto Maura: Ley de Bases de 22 de julio y tres Reales Decretos de 7 de septiembre de 1918, fueron obra, posiblemente la única relevante, de un Gobierno de concentración nacional, presidido por la figura del ilustre político conservador. El Estatuto de 1918 fue el signo de la victoria gubernamental obtenida a no bajo precio: la ruptura del vínculo tradicional de identificación entre la Administración y sus empleados, que dejará paso de aquí en adelante a la «asalarización» de la Función Pública y la huida hacia delante de los Cuerpos especiales, deseosos de asegurarse posiciones de ventaja y alentados, en alguna medida, para ello por el propio Gobierno. Se trata de una obra, dice GONZÁLEZ ANTÓN, que «aun con los condicionantes de la inestabilidad, de las dificultades económicas, de la necesidad de efectuar aborros, reduciendo el número de funciona-

rios y de la premura, es técnica y formalmente correcta y políticamente adecuada, puesto que desactiva en buena parte las tensiones existentes». Desde la estricta consideración técnica, el Estatuto Maura se limita a recoger, por una parte, lo mejor de lo establecido en años anteriores y, por otra, a acoger alguna de las constantes reivindicaciones de los funcionarios, como la inamovilidad, que no aparecerá reconocida por completo hasta 1963 como han señalado MARTÍNEZ DE PISÓN y el propio GONZÁLEZ ANTÓN. Estas cuatro normas —una Ley de Bases y tres Reales Decretos— constituyen un conjunto normativo completo sobre la Función Pública del Estado, si bien su aplicación a los funcionarios de los Cuerpos Facultativo y Especiales queda supeditada a la aplicación que de sus principios hagan los reglamentos corporativos.

El período de la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1929) tuvo una influencia en la Función Pública y no sólo en sus aspectos anecdóticos más conocidos —a veces, en la historia, la anécdota encubre a la categoría— como la prohibición de las recomendaciones o el veto a la mujer para el desempeño de puestos de jefatura «por incompatible hasta con su misma naturaleza», sino en otros de trascendencia como el Estatuto Municipal de 1924 y el Reglamento de Funcionarios de 14 de mayo de 1928 que configuran los tres Cuerpos Nacionales de Administración Local: de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos, en forma similar a la actual o la unificación del régimen disperso de Clases Pasivas en el Estatuto, aprobado por Ley de 22 de octubre de 1926 y reglamentado por Decreto de 21 de noviembre de 1927. En otro orden de cosas, el «Estado de obras» del Dictador propició el auge de los Cuerpos Especiales y del corporativismo, convirtiendo a la Administración del Estado en un sinnúmero de «reinos de taifas».

La Segunda República (1931-1939) significó un revulsivo en todos los órdenes de la vida nacional, también un conjunto de buenas intenciones y de buenos

propósitos, en gran parte frustrados por los dramáticos acontecimientos posteriores. El Decreto de 28 de octubre de 1931, inspirado, cuando no redactado, por la propia mano del Presidente del Consejo, Manuel Azaña, así como, más vagamente, las Leyes de Presupuestos para 1932 y 1933 intentaron en vano la difícil tarea de dignificar la Función Pública y racionalizar sus efectivos. Durante los años posteriores languidece este impulso reformador hasta que un político honesto, Chapaprieta, promueve la aprobación de la Ley de 1 de agosto de 1935, denominada «de restricciones», que, como su propio nombre indica, intenta «introducir un cierto orden destinando a satisfacer intereses de Estado más que de partido» (MARTÍNEZ DE PISÓN). Quizás, por la rareza de esta circunstancia en nuestra historia de la Función Pública, más que por su consideración técnica, la Ley Chapaprieta hubiera sido merecedora de ser incluida en este repertorio de Estatutos Históricos.

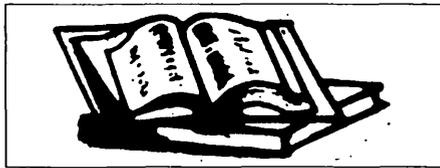
La Guerra Civil y el Régimen establecido en todo el territorio a partir de 1939 suponen un retorno a épocas anteriores con la depuración de los funcionarios desafectos al bando victorioso (Ley de 10 de febrero de 1939) y la creación de verdaderas burocracias paralelas a la del Estado (del Movimiento y Sindicatos Verticales) llamadas con el tiempo a integrarse con el aparato estatal. Desde 1939 a 1960 el régimen funcional permanente estancado, al menos en sus principales aspectos. Realmente hasta 1960, alejadas ya las secuelas de la Guerra Civil, no se empieza a dibujar, como observa GONZÁLEZ ANTÓN, una intención de abordar los primeros pasos de una nueva política de personal que alcanzará su plena formalización en la Ley de Bases de 1963, en el Texto Articulado de Funcionarios de 1964 y en la Ley de Retribuciones de 1965, algunas de cuyas normas continúan aún vigentes y que constituye el penúltimo paso, anterior a la polémica reforma introducida por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, hacia la configura-

ción normativa de un Estatuto de los Funcionarios Públicos.

Este recorrido histórico, apenas esbozado en los párrafos anteriores, así como la lectura de los textos de los Estatutos Históricos que componen el libro, suscitarán, sin duda, al lector numerosos interrogantes, algunos de los cuales como los relativos al sistema de carrera, a la inamovilidad funcional y a su contrapunto, las cesantías, a las «relaciones de frontera» entre cargos políticos y funcionariales y otros, se comentan por GONZÁLEZ ANTÓN en la parte final de su ameno y riguroso estudio, cuyo colofón está dedicado a glosar brevemente las figuras de aquellos reformadores de la Función Pública que en su tiempo supieron convertirse en intérpretes de las situaciones históricas y fueron capaces de moldearlas de acuerdo con las necesidades de cada momento: Luis López Ballesteros y Varela (1782-1853); Juan Bravo Murillo (1803-1873), Leopoldo O'Donnell y Loris (1809-1867) y Antonio Maura y Montaner (1853-1925).

El libro de *Estatutos Históricos* permite con comodidad al investigador y estudioso de la Función Pública, el conocimiento de nuestro pasado funcional que, a través de las sucesivas reformas burocráticas, integra los eslabones de la cadena que lo unen con nuestra realidad presente. Además, en momentos como el actual, en el que está en curso una nueva reforma global de la Función Pública, es especialmente útil, como señala en el prólogo del libro el Ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy «contar con una sistematización de las diferentes opciones legislativas que en cada momento se han adoptado y que habrán de servir como punto de partida para comprender las actuales particularidades del sistema y poder así diseñar un modelo capaz de dar respuesta satisfactoria a las necesidades que tiene planteadas hoy la Administración Pública».

Manuel MARTÍNEZ BARGUÑO



*Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963).
Compilación, revisión y
comentarios*

ROUBAN, Luc. La fonction publique. Editions La Découverte. París, 1996; 124 págs.

La Función Pública constituye uno de los medios sociales y profesionales más polémicos. La vinculación a la Función Pública como funcionario o agente contratado del Estado es mirada, a veces, como un privilegio o una diferencia.

¿Cuál es la historia de la Función Pública? ¿Cómo está constituido el universo profesional de la Función Pública? ¿Cuáles son los derechos y las obligaciones de los funcionarios en Francia y en Europa? ¿Cómo han evolucionado las políticas de Función Pública? ¿Cuáles son los retos de la modernización? ¿Se puede reinventar la Función Pública?

Estos son algunos de los interrogantes que intenta desvelar este pequeño libro cuya lectura recomendamos vivamente y del que es autor Luc ROUBAN, responsable de Investigaciones en la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, Centro de Investigaciones Administrativas (CNRS), autor igualmente de *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative* (La Documentation française, 1994) y de *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État a la française* (Presse de Sciences-Po, 1994).

En la introducción de este libro, el autor señala que, debido a su especificidad socio política, la Función Pública ha sido siempre objeto de debates intensos. «Sujeto de oprobio o de indiferencia para los liberales, escaparate de promoción so-

cial o campo de experimentación para los socialistas, motivo de burla o de escándalo para las múltiples versiones del populismo, la Función Pública da la impresión de ser la parte más maleable, reformable y por ello accesible del sistema político» y, en otro párrafo, añade «Cambiar el sistema de Función Pública aparece como el medio más simple de transformar las reglas del juego político sin tocar demasiado al equilibrio de los intereses sociales. La transformación de la Función Pública contemporánea está hecha a la medida de los retos políticos ligados a la evolución del Estado y de la democracia».

El capítulo I de este interesante libro está dedicado a evocar la historia de la Función Pública en Francia en comparación con otros países. Dice el autor que los tres jalones principales que ritman en Francia el desarrollo de la Función Pública son la diferenciación misma de la propia función administrativa a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, el establecimiento de un régimen político republicano y la definición de un orden jurídico propio para los funcionarios (estatuto). La codificación estatutaria en Francia, más tardía que en otros países, refleja, como sucede en todos los demás, el reparto de los empleados públicos en dos grupos: los funcionarios *stricto sensu* y el personal contratado, caracterizándose el estatuto francés por un mayor «liberalismo» en cuanto a los derechos y deberes de los funcionarios, como puede observarse en el cuadro n.º 1 que, traducido, reproducimos a continuación.

El capítulo II se denomina «Un universo masivo pero fragmentado», porque la Función Pública no es solamente, como dice el autor, «un conjunto de medios humanos puestos al servicio de una gestión industrializada de lo social» sino que «forma también un universo humano rico en diferencias, complejo, que constituye en buena parte la memoria de los tiempos modernos». El crecimiento de la Función Pública es un fenómeno que comparten todos los Estados occidentales a partir de 1945. Pero es conveniente to-

Cuadro n.º 1
Derechos y obligaciones de los funcionarios

	Ejercicio de un mandato electivo ¹	Derecho de huelga ²	Derecho sindical	Obligación de lealtad
Alemania	Sí	Prohibido	Sí	Expresa: defensa de la Ley fundamental
Bélgica	Después de dimisión	Reconocido <i>de facto</i>	Sí	Condición de moralidad
Dinamarca	Sí	Prohibido	Sí	Condición de aptitud
España	Sí	Sí	Sí	Condición de moralidad
Estados Unidos ³	Limitado a las funciones locales no políticas	Prohibido	Sí, si la organización está reconocida	Condición de moralidad; fidelidad a la Constitución
Francia	Sí	Sí	Sí	Condición general de aptitud
Grecia	Después de dimisión	Sí	Sí	Condición de moralidad
Irlanda	Restringida y variable según nivel jerárquico	Reconocido <i>de facto</i>	Sí	Condición general de aptitud
Italia	Sí	Sí	Sí	No
Luxemburgo	Después de dimisión	Sí	Sí	Condición de moralidad
Países Bajos	Después de dimisión	Reconocido <i>de facto</i>	Sí	Condición general de aptitud
Portugal	Sí	Prohibido	Sí	Garantía de imparcialidad
Reino Unido	Restringido y variable según nivel jerárquico	Reconocido <i>de facto</i>	Sí	Condición general de aptitud

mar precaución ante los «falsos amigos» de la estadística, pues las fronteras entre funcionarios, agentes contratados, agentes de las empresas públicas cambian de unos países a otros. En Francia el conjunto del empleo público aumentó en un 150% entre 1948 y 1990, pasando de 2 a 5 millones de agentes. Sin embargo, estas cifras de conjunto deben ser corregidas mediante apreciaciones más finas. La primera se refiere al hecho de que la Función Pública está compuesta sobre todo por funcionarios de la categoría A y cada vez en menor proporción por funcionarios de las categorías C y D. La segunda se refiere a que la evolución cuantitativa del personal hay que modularla en

función de los sectores ministeriales. A partir de 1984 se ha reducido con carácter general el crecimiento de la Función Pública, a fin de reducir los gastos del Estado, pero, a diferencia de otros países, los más comprometidos en la vía neoliberal ⁴, en Francia se han producido importantes crecimientos cuantitativos en los sectores regalianos, interior y justicia, como demuestra el cuadro n.º 2.

Dice el autor que el número de funcionarios es uno de aquellos temas que más polémica suscita, obedeciendo a ciertas leyes históricas. Así, entre 1880 y 1900, el tema del funcionarismo —en España diría-

mos de la «empleomanía»— invadió el discurso político y entre 1980 y 1993, sucedió lo propio cuando las tesis neoliberales condujeron a teorizar sobre el «demasiado Estado» y a recomendar programas drásticos de reducción de efectivos o de privatización.

Pero el desarrollo de la Función Pública no se ha traducido en la constitución de un universo profesional homogéneo apropiado para el conjunto de los agentes públicos. En la mayor parte de los Estados occidentales se han producido dos fenómenos concurrentes, de los que Francia quizás sea el mejor ejemplo: un primer movimiento de tomar a préstamo del Derecho de la Función Pública numerosos elementos para definir el régimen de los agentes de las empresas públicas, sin que estos préstamos hayan podido del todo clarificar una situación jurídica frecuentemente compleja y abier-

¹ Excepto las reglas que conciernen al derecho de reserva y las incompatibilidades que prohíben las colisiones de intereses.

² Concerniente a los funcionarios y no a los agentes contractuales.

³ Funcionarios federales.

⁴ El Reino Unido ha reducido el número de sus funcionarios en un 7,3% entre 1987 y 1993; Suecia se ha comprometido a reducir la Función Pública en un 10% a partir de 1990; los Países Bajos han suprimido 9.000 puestos en 1994; Grecia ha decidido no reemplazar sino uno de cada dos funcionarios que se jubilan; en Italia se estimaba en 1993 que el personal sobrante era de unos 300.000 agentes.

Recensiones

Cuadro n.º 2
Evolución de los efectivos reales de titulares civiles por Ministerio

	1 enero 1981	31 diciembre 1992	Evolución
Asuntos Exteriores	12.448	10.222	- 21,7%
Asuntos Sociales,	22.006	20.441	- 7,6%
Agricultura	18.519	25.297	+ 36,5%
Antiguos Combatientes	4.572	2.943	- 55,3%
Cooperación	6.136	4.356	- 40,8%
Cultura	5.842	10.210	+ 74,7%
DOM-TOM	1.058	1.617	+ 52,8%
Economía y Finanzas	167.704	184.571	+ 10%
Educación Nacional	833.692	982.348	+ 17,8%
Industria	3.659	5.123	+ 40%
Interior	132.844	155.696	+ 17,2%
Justicia	38.846	54.627	+ 40,6%
Correos	414.360	—	—
Urbanismo, transportes, vivienda	81.886	96.989	+ 18,4%

ta también a la extensión del Derecho común del trabajo y un segundo movimiento, de fragmentación y disolución que, motivado por la necesidad de realizar economías presupuestarias, la búsqueda de una mayor flexibilidad en la gestión pública, las políticas de descentralización, etc.,

han conducido a multiplicar el recurso a la contratación de personal, especialmente en el campo de la Función Pública Local. En Francia, concretamente, la transformación de los modos de acción del Estado, la descentralización al igual que la desconcentración de políticas públicas,

han hecho de la Función Pública territorial un reto político y social particularmente importante y en creciente expansión como se puede constatar en el cuadro n.º 3.

Como antes se ha indicado, la Función Pública no es solamente un produc-

Cuadro n.º 3
Evolución de los efectivos de la función pública territorial (en millares)

	1969	1982	1985	1989
Regiones	—	1	2,9	4,6
Departamentos	77,6	144,9	155	141,5
Municipios	490,8	809,5	862,8	916,6
Organismos municipales	13,7	71,2	81,2	78,6
Organismos diversos de acción local	12	23	27,2	39,6
Estancos e instituciones públicas	24	53,4	56,1	56,4
Tasa de crecimiento	—	78%	7,5%	4,4%
Total	618,1	1.103	1.185,2	1.237,3

to funcional de la sociedad mecanizada sino que constituye en sí misma en buena parte el tejido vivo de nuestra modernidad. De aquí que el autor dedique el capítulo III de este interesante libro, titulado *«Una sociología específica»*, al mundo de la Función Pública. Las preguntas fundamentales son: ¿los funcionarios se distinguen todavía de los trabajadores del sector privado?; ¿la Función Pública no ha sufrido en sí misma los efectos de una disolución progresiva en el mercado de trabajo a medida que ha evolucionado la naturaleza de sus actividades?; ¿o, por el contrario, la Función Pública constituye un universo de trabajo específico y en este sentido, caracterizado por determinados rasgos, comportamientos o representaciones? Las respuestas a estas preguntas son difíciles y hacen intervenir a las dinámicas sociales y a lo que en Francia llaman evolución de la profesión a los oficios (*de la profession aux métiers*).

Caracteriza a la Función Pública, desde este punto de vista social, el alto porcentaje hereditario. Este fenómeno de autorreclutamiento, que también se registra en otros países como en Alemania, es acusado sobre todo en la cúspide de la jerarquía y en ciertos sectores de la Administración, marcados por auténticas tradiciones familiares como Correos, Industria o Interior.

Una segunda característica de la Función Pública está constituida por su creciente feminización. En Francia, en 1993, las mujeres constituían el 54% de los funcionarios titulares del Estado, si bien la proporción de mujeres en puestos de dirección no superaba el 15%, porcentaje incluso superior al de otros países europeos: Italia, 8,4%; Reino Unido, 10% y Alemania 1,6% de los puestos directivos están ocupados por mujeres.

Un tercer rasgo de la Función Pública francesa es su concentración extrema en núcleos urbanos, principalmente en Ile-de-France, lo que se traduce en desequilibrios en la cobertura administrativa del

país, que se intenta corregir a través de las políticas de desconcentración y deslocalización.

Otro tema favorito de los sociólogos es la democratización de la alta Función Pública. La Escuela Nacional de Administración (ENA), ha sido en particular objeto de numerosos exámenes críticos denunciando su carácter elitista (el 76% de los candidatos al concurso externo en 1994 tenían un padre que era directivo o ejercía una profesión liberal). Fenómenos similares se han producido en la Politécnica y en la Escuela Nacional de Magistratura. A juicio del autor, la interpretación de esta razón social no puede limitarse a la denuncia de mecanismos de reproducción en el seno de la Función Pública, sino que la concentración de representantes de las clases superiores en los concursos externos testimonia también el desinterés de las clases medias en el sector público durante los años en los cuales el modelo dominante del éxito era aquél proporcionado por la empresa. La evolución sociológica de la alta Función Pública no se debe tanto pues, a la ventaja reconocida en las clases superiores como al declive de las clases medias, especialmente dentro de los grandes cuerpos administrativos.

Otra causa de los cambios en la Función Pública contemporánea es debida a la transformación del Estado Providencia. Las nuevas necesidades sociales, así como la competencia del sector privado reclaman de los funcionarios una tendencia a la especialización y una mayor autonomía, a la vez que la transformación de relaciones con los usuarios implica una mayor personalización y derrota el anonimato. Esta nueva valoración del empleo implica que los funcionarios deban adoptar una visión funcional de su trabajo y que la jerarquía tenga que actuar más como estado mayor que como controlador. En todos los países europeos, se ha emprendido un esfuerzo para definir mejor las tareas de las diferentes categorías de funcionarios y para agruparlas en profesiones distintas. Los sistemas de Función Pública de carrera se sacrifican

en mayor o menor grado a la lógica del empleo.

A juicio del autor, bosquejan tres tendencias para transformar el trabajo de los funcionarios: la acción unilateral sobre los administrados tiende a ser reemplazada por una coproducción de servicio público con los usuarios; los funcionarios están menos llamados a representar al Estado que a manejar la cohesión social y a reducir las confrontaciones entre intereses opuestos; las estructuras masivas y cerradas se reemplazan por estructuras más numerosas, más pequeñas y más autónomas.

Es en estas circunstancias cuando se puede hablar de una aproximación entre la Función Pública y el sector privado, que según algunos conduce a una *«banalización»* de la Función Pública⁵.

El capítulo IV se denomina *«Las políticas de la Función Pública»*. Dice el autor que la Función Pública no es sólo un instrumento de la acción gubernamental, sino también una fuerza social que defiende sus derechos y reivindica una mejora de su condición. Siempre ha habido una tensión entre el principio de subordinación a la política y la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus misiones. En este capítulo se describen los problemas de la formación, de las carreras y promociones, de los costes y de las remuneraciones y relaciones con los agentes sociales.

En el capítulo V y último se contiene un resumen de las políticas de modernización seguidas en Francia desde comienzos de los años 80, impulsadas, en parte, por la recepción de los vientos del nuevo movimiento neoliberal, de especial significado en los países anglosajones. En Francia, el eco de la tentativa neoliberal de 1986-1988 ha revelado, no obstante, la fuerza de las estructuras de la Función Pública y la demanda de servicio público. Sin embargo, las reformas emprendi-

⁵ Ver en el artículo de Alain CLAISSE y Marie-Christine MEININGER, aparecido en su traducción al castellano, en el *BDI* n.º 981, de 12 de noviembre de 1996, el epígrafe *«Hacia una banalización progresiva del Estatuto de la Función Pública?»*.

das a comienzos de esta década causaron serias transformaciones en la organización del Estado: descentralización, desreglamentación o privatización de servicios industriales y comerciales, a lo que debe añadirse la crisis económica que solicitó de los funcionarios hacer más con medios en disminución. Por ello, las técnicas de modernización han debido evolucionar. En este sentido la política de renovación del servicio público impulsada por la Circular Rocard de 23 de febrero de 1989 trata de insuflar una nueva dinámica en los servicios, evaluar los resultados y necesidades y permitir así la satisfacción de los usuarios. Para ello, se utilizan principalmente los proyectos de servicio y los centros de responsabilidad. A esta política estratégica, que trata de responsabilizar a los funcionarios, se unen otras medidas puntuales adoptadas en favor de la formación profesional, el desbloqueo de las negociaciones salariales y la transformación de los modos de gestión de la Función Pública para conseguir una gestión más fina, a través de una gestión provisional de efectivos. Según el autor, estas nuevas orientaciones de la reforma administrativa responden en parte a las demandas de los propios funcionarios, a los que la política de modernización no ha dejado indiferentes. Por ello, los obstáculos no han venido ni del Estatuto ni de una oposición sindical fuerte, sino de razones culturales derivadas del peso de las costumbres y de las tradiciones, del conformismo socio-profesional y de los corporativismos, dificultad que, por otra parte, no se registra solamente en Francia, sino también en Italia donde las reformas emprendidas por el profesor CASSESE en 1993 no han tenido sino una aplicación parcial.

Según el autor, el porvenir de la modernización en Francia pasa por la realización de transformaciones institucionales más profundas, por un reequilibrio de las relaciones entre París y las regiones o los departamentos, a través de una política de desconcentración, por la reducción del número de cuerpos y el recono-

cimiento más preciso de las funciones ejercidas por los funcionarios, tanto en términos jurídicos como económicos. La crisis social de diciembre de 1995 ha venido a ilustrar que la especificidad social de la Función Pública es un dato crucial para toda política de reforma.

Podemos decir, en síntesis, que este pequeño pero valioso libro pone de relieve que la Función Pública francesa ha podido conformarse en 10 años, al menos parcialmente, a las transformaciones profundas nacidas de la descentralización y de la crisis del Estado-Providencia sin sufrir graves transformaciones. Los valores tradicionales del servicio público han encontrado nuevos medios de expresión, menos jurídicos y más gestores pero permanecen todavía como representativos de concepciones clásicas de la Función Pública. La autonomía de la Función Pública en Francia acompaña paradójicamente la persistencia del poder del Estado. Dice el autor que se puede esperar que esta autonomía estará siempre puesta al servicio de una magistratura moral. Porque *«los funcionarios tienen la fama de que pierden el tiempo, pero es también porque su tiempo es el tiempo de la justicia y de la equidad»*.

Manuel MARTÍNEZ BARGUENO



*Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963).
Compilación, revisión y comentarios*

MANZANA LAGUARDA, Rafael. Derechos y deberes de los funcionarios públicos. Tirant lo Blanch. Valencia, 1996, 342 pág.

Entre la Administración y el funcionario media una auténtica relación jurídica

de la que surgen derechos y deberes para ambas partes. En alguna medida, la historia de nuestra Función Pública, procelosa y todavía poco explicada, se ha podido caracterizar como *«la lucha»* de los funcionarios públicos por conquistar y mantener un régimen de derechos subjetivos frente a la potestad organizatoria de la Administración (recordemos el título del libro de Ciriaco DE VICENTE muy leído hace años, *La lucha de los funcionarios públicos en España*, publicado por la editorial Cambio 16 en 1977). En la actualidad, esta visión tradicional, garantista, de enfrentamiento y oposición entre el Estado-Patrón y sus empleados se está viendo superada por una nueva lógica de colaboración, más igualitaria y de compromiso mutuo, en beneficio de la equidad y de la eficacia como nuevos valores en el desarrollo de las políticas públicas y en la cotidianidad del actuar administrativo.

Pero cualquiera que sea la óptica que prefiramos, en lo que se muestran de total acuerdo los autores es sobre la obsolescencia del cuadro de derechos y deberes reconocidos a los funcionarios públicos, contenidos hoy en una mezcolanza de normas yuxtapuestas pre y post-constitucionales (Texto Articulado de 1964, Ley 30/84, Ley 9/87, Ley 53/84, etc.) que precisan de una interpretación armónica, a veces esforzada, para compaginarlos con el actual Estado social y democrático de Derecho.

Por esta razón, han de ser bienvenidos los estudios monográficos sobre los distintos aspectos del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en el que la materia de sus derechos y deberes ocupa un lugar señero. Este es el caso del libro que hoy comentamos, del que es autor un profesional de amplia experiencia en el campo jurídico, Rafael MANZANA LAGUARDA, magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

Tras hacer unas breves referencias al régimen jurídico funcional, aborda el

autor la concreta problemática de los derechos funcionariales distinguiendo los individuales y los colectivos. Entre los derechos individuales analiza el autor las retribuciones, el derecho al cargo y a la carrera administrativa, los derechos a vacaciones, permisos y licencias, el derecho a la movilidad, a las invenciones, el derecho a la protección por parte de la Administración y finalmente el derecho a obtener la reducción de la jornada. A cada uno de éstos dedica una amplia exposición, con estudio de los antecedentes históricos y análisis y comentario de aportaciones doctrinales y jurisprudenciales recientes.

Así, en materia de retribuciones, cuyo estudio ocupa casi cien páginas, el autor estudia la naturaleza del derecho, los aspectos históricos y principios básicos que incidan el régimen retributivo, los diferentes conceptos que lo integran diferenciando entre las retribuciones básicas, las complementarias y otros conceptos retributivos para después abordar las retribuciones en supuestos especiales y las normas sobre su devengo y pago.

El derecho al cargo es estudiado por el autor, en su doble perspectiva objetiva, y subjetiva, que se plasma sustancialmente en la inamovilidad funcional (derecho al cargo en sentido objetivo) y en la inamovilidad relacional (derecho al cargo en sentido subjetivo). Tras un breve repaso histórico, incide el autor sobre la facultad de la Administración para decidir acerca de la movilidad de los funcionarios en el seno de la Administración Pública, a través de los dos cauces reglados para su ejercicio: la redistribución de efectivos y el cambio de adscripción de los puestos de trabajo, delimitando estos supuestos de los de remoción del funcionario.

Estudia a continuación el autor los principios de la carrera administrativa y sus principales manifestaciones tanto dentro de un mismo Cuerpo o Escala, de unos puestos a otros de superior nivel, como intercorporativa desde Cuerpos o Escalas de un determinado grupo de titu-

lación a otros de grupo superior, también denominadas, respectivamente promoción profesional y promoción interna.

Sigue a continuación la materia de vacaciones, permisos y licencias, fijada esta última con carácter imperativo por la Ley lo que, a juicio del Tribunal Supremo, significa que no puede ser mejorada por la vía de negociación colectiva con los funcionarios. Trata luego de la movilidad que no es un auténtico derecho subjetivo del funcionario sino supeditado, en todo caso, por razones organizativas a las previsiones de las relaciones de puestos de trabajo.

En este elenco de derechos, es la primera vez que vemos citado el derecho a las invenciones, que el autor entiende se derivan de la aplicación a funcionarios empleados y trabajadores públicos de las normas contenidas en el Título IV de la Ley de Patentes n.º 11/86, de 20 de marzo, dedicado a las invenciones laborales y cuyo campo de aplicación preferente será la Universidad y los entes de investigación.

El derecho a la protección tiene diversas vertientes: la protección profesional, tanto en relación con el propio ejercicio del cargo, como respecto a la capacidad profesional del funcionario, la protección personal y la protección asistencial. Dentro de la protección profesional incluye el autor los derechos a la formación, al desempeño de un trabajo adecuado a su aptitud profesional y todo lo relativo a seguridad e higiene en el trabajo. El derecho a la protección personal se manifiesta en un haz de derechos específicos como son el respeto a la intimidad del funcionario, la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual y la igualdad de trato y no discriminación que aunque no aparece expresamente reconocido en la normativa básica sobre Función Pública, se deriva directamente del artículo 14 de la Constitución. Por último, la protección asistencial se manifiesta en el derecho a la asistencia social y mejora de su nivel de vida, condiciones de trabajo y forma-

ción profesional y social. Un último derecho, incluido dentro de los individuales es el derecho a obtener una reducción de jornada en los casos contemplados por la legislación.

Dentro del epígrafe de derechos colectivos, denominación, esta última que el autor prefiere a la de derechos sindicales *«conscientes de su indefinición y quizás impropiedad»*, agrupa el derecho de libertad sindical, el derecho de representación, el de participación institucional, el derecho de reunión, el derecho de huelga y el de negociación colectiva de las condiciones de trabajo, examinando con respecto a todos ellos sus antecedentes históricos y recepción en el Derecho español, las aportaciones doctrinales y los criterios jurisprudenciales emanados de los tribunales de justicia.

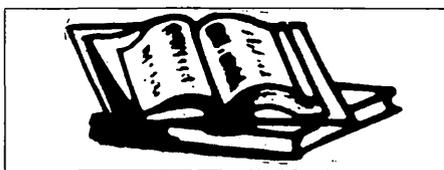
La segunda parte del libro, más breve en extensión, puesto que ocupa apenas sesenta páginas, se refiere a las obligaciones o deberes de los funcionarios, hoy dispersas entre diversos textos legales y primordialmente contenidas, aunque de forma fragmentaria y obsoleta, en el texto articulado de 1964 que, a juicio del autor, responde en gran medida a principios y valores en buena parte superados. De la lectura de tales preceptos cabe aludir como deberes del funcionario a los siguientes: acatamiento de la Constitución; deberes vinculados a la prestación del trabajo que se espera del funcionario, como la cooperación a la mejora de los servicios y a la consecución de los fines de su unidad administrativa (artículo 76 LFCE), el deber a esforzarse a la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo (artículo 80), el deber de residencia que actualmente no resulta exigible más allá de lo que requiere el cumplimiento puntual de las obligaciones del cargo o el cumplimiento de jornada y horario. La segunda categoría de deberes corresponden a aquellos que recaen sobre el funcionario derivados de su incardinación en un esquema jerarquizado de prestación de servicios; entre ellos se cuentan

el de respeto y obediencia a autoridades y superiores jerárquicos acatando sus órdenes con disciplina, el de trato correcto a los subordinados y el de facilitar a los mismos el cumplimiento de sus obligaciones.

El carácter de gestor público predicable de todo funcionario conlleva también una serie de obligaciones, a saber, el deber de responder de la tramitación de los asuntos a su cargo, especificado actualmente en el artículo 41 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el deber de imparcialidad, el deber de conocer y utilizar la lengua cooficial autonómica, el de tratar correctamente al público, el de actuación conforme al ordenamiento jurídico, el genérico deber de observancia de buena fe que se proyecta, a su vez, sobre diversas obligaciones que pesan sobre el funcionario como es la de fiel desempeño de la función o cargo y colaboración leal con jefes y compañeros (artículo 76) o el de guardar sigilo respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, precepto delicado que plantea importantes problemas derivados de la colisión entre este deber y la obligación de información al ciudadano para asegurar el principio de transparencia de la Administración. El funcionario está sujeto también al régimen de incompatibilidades y, como último deber al de participar en los programas y acciones de prevención de riesgos laborales, conforme a la Ley 31/95, de 8 de noviembre.

En resumen, nos hallamos ante una completa monografía atañente a este concreto objeto de estudio de los derechos y deberes de los funcionarios públicos, muy descuidado hasta ahora doctrinalmente o tratado de forma genérica dentro de los manuales al uso de Derecho de la Función Pública que viene a completar, sin duda, los enfoques más usuales sobre una materia cuya actualización y renovación es urgente cara a la elaboración del nuevo Estatuto Básico de la Función Pública.

Manuel MARTÍNEZ BARGUÑO



El funcionamiento del Estado autonómico. I Curso sobre Administraciones Territoriales para Personal Directivo y Superior

Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 1996, 573 págs.

El modelo español de organización territorial del Estado, denominado «Estado autonómico» por la mayor parte de nuestra doctrina jurídico-constitucional y politológica, ha sido el fruto de un complejo proceso de elaboración a partir de las previsiones constitucionales que, como es sabido, no diseñan un modelo obligado y definido de organización territorial del Estado, sino que, sobre la base del modelo unitario preexistente, permiten un amplio proceso de descentralización que ha de nacer, en principio, de la propia iniciativa de las regiones y nacionalidades que integran la nación política española, mediante su constitución en Comunidades Autónomas por una de las diversas vías que diseña el texto constitucional; descentralización que podía ser de naturaleza política pero, si aquellas entidades subestatales lo hubiesen preferido —o, por decirlo de otra manera y poniendo el énfasis en otra perspectiva, si las fuerzas políticas actuantes lo hubiesen acordado—, también podía haberse limitado a una de naturaleza administrativa; e incluso también pudieron haber coexistido Comunidades Autónomas fruto de una descentralización política con otras que gozasen de una meramente administrativa.

La opción de las fuerzas políticas, manifestada a través de las diversas instituciones que participaron en los procesos «estatuyentes» que desarrollaban y completaban las previsiones constitucionales sobre la organización territorial del

Estado en este primer nivel subnacional, se decantó por la extensión del modelo autonómico a todo el territorio nacional, así como por la generalización de una descentralización de naturaleza netamente política, que caracteriza a nuestras diecisiete Comunidades Autónomas. Además, el texto constitucional reservó al Estado —artículo 144 de la Constitución— los mecanismos necesarios para actuar como «cláusula de cierre» del sistema, a efectos de permitir, en su caso, la generalización del sistema autonómico a todo el territorio nacional, bien en defecto de iniciativa autonómica, bien para la aplicación del sistema a territorios no incluidos en ninguna provincia o de extensión inferior a una de éstas. Y por una de esas vías se aprobaron los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, titulares —éstas sí— de una autonomía puramente administrativa, a diferencia de las Comunidades Autónomas.

La complejidad del proceso era grande, debido, por una parte, a las diversas vías de acceso a la autonomía, y por otra, a la diversidad de niveles competenciales que podían asumir las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las previsiones constitucionales y, en el marco de éstas, de las determinaciones de los diversos Estatutos de Autonomía. Asimismo, debe tenerse en cuenta que junto a las competencias propias, asumidas estatutariamente, las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias mediante transferencias o delegaciones del Estado. Además, el proceso requería su desarrollo operativo mediante complejos trasposos de servicios estatales a las Comunidades Autónomas, para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas.

A todo lo señalado debe añadirse la necesidad de construir un modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, modelo extremadamente dinámico que ha pasado a lo largo del proceso por varias fases, atendiendo a la evolución del Estado autonómico en su conjunto, y siempre causa de frecuentes

tensiones y polémicas, difícilmente eludibles, por otra parte.

Finalmente, hay que hacer referencia a toda la problemática jurídica relacionada con la interpretación de la Constitución y de los Estatutos en orden a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y con el examen, a la luz de los preceptos constitucionales y estatutarios, de la legislación sectorial estatal y autonómica que incide en los ámbitos funcionales respectivos, que ha dado lugar a una notable conflictividad —ahora mitigada por la propia evolución del sistema— y, en consecuencia, a una copiosa doctrina del Tribunal Constitucional, emanada de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad y de las conflictos de competencia planteados.

Este sucinto resumen de algunos de los aspectos más relevantes de la construcción del Estado autonómico puede dar una idea de la extraordinaria complejidad que comporta tal modelo. Y sin embargo, en la doctrina científica española la atención se ha centrado sobre todo en alguna —o algunas— de tales cuestiones, sin que existan obras, ni siquiera colectivas, que aborden desde una perspectiva de conjunto, sistémica o estructural, el funcionamiento del modelo.

En este sentido, parece que la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas, constituye uno de los ámbitos institucionales idóneos, si no el que más, para la formación de esa visión de conjunto del funcionamiento del modelo autonómico español, y especialmente, dentro de la misma, la Dirección General de Cooperación Territorial, dada su condición de Centro Directivo responsable de la cooperación sectorial y bilateral con las Comunidades Autónomas. Por ello, no puede resultar sorprendente que desde esta privilegiada atalaya se organizase en el año 1996, en cooperación con el INAP, el «I Primer Curso sobre Administraciones Territoriales para Personal Directivo y Superior». De las intervenciones de

prestigiosos profesionales del mundo académico y de la Administración habidas en tan afortunado Curso es fruto la obra que comentamos, publicada con el título de *El funcionamiento del Estado autonómico*, e integrada, como el Curso del que trae causa, por cinco unidades o «módulos», referentes a distintos aspectos centrales del Estado autonómico.

El **Módulo I**, que lleva por rúbrica *Análisis del modelo de Estado*, está integrado por tres trabajos del que fuera Secretario de Estado para las Administraciones Públicas, José Francisco PEÑA DIEZ —el primero—, y de los catedráticos de Derecho Constitucional Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ —el segundo— y Javier PÉREZ ROYO —el último—, que, respectivamente, se titulan *Ejercicio del derecho a la autonomía, configuración del sistema autonómico, elementos de homogeneidad y diferenciación; Modelos de descentralización autonómica en el constitucionalismo español. Un análisis comparado; y Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional*. Este primer bloque doctrinal ofrece una visión de conjunto del modelo de «Estado autonómico», diseñado por nuestra Constitución, y de los antecedentes descentralizadores existentes en la Historia del Constitucionalismo español.

José Francisco PEÑA DIEZ expone la evolución del sistema a partir del modelo territorial constitucional, que califica de abierto, dejando a las instancias políticas la responsabilidad del proceso dentro del abanico de opciones que su flexibilidad permite. Para PEÑA, el modelo autonómico español se caracteriza por el principio dispositivo; por el reconocimiento del derecho de autonomía para todos los territorios; por su perfectibilidad; por la necesidad de un proceso estatuyente posterior al constituyente, si bien corresponde en última instancia a las Cortes Generales el control general del proceso, como único representante del titular de la soberanía nacional —el pueblo español—; y, finalmente, por su pragmatismo político y jurídico, al conjugar el recono-

cimiento de situaciones peculiares con la posibilidad de un desarrollo de conjunto y general.

A partir de estas características, expone la dinámica del proceso autonómico, resumiendo las etapas de su construcción con la capacidad de síntesis y el acierto propios de un cualificado protagonista directo del mismo. Especial importancia concede a la dialéctica entre homogeneidad y diferenciación. Para PEÑA, el modelo autonómico se ha caracterizado por una simultaneidad y conjunción del papel preponderante que en su dinámica han supuesto los nacionalismos periféricos, por una parte, y la configuración con carácter general del Estado autonómico, por otro; simultaneidad que ha jugado en favor de la integración y de la consolidación de la descentralización política, ciertamente con una mayor complejidad formal, al desbordarse los esquemas lineales del pasado. Asimismo destaca la existencia de una mayor tensión centro-periferia, que desborda ahora a las nacionalidades históricas para generalizarse en todas las Comunidades Autónomas, si bien no dramatiza la cuestión, por considerarla razonablemente bien administrada y constituir, en todo caso y hasta cierto punto, una «enfermedad infantil» del sistema que acabará retrocediendo con seguridad.

PEÑA destaca la importancia fundamental del sistema de partidos en el modelo autonómico, y la necesidad de un consenso en la evolución de un modelo que, siendo abierto y exigiendo una adecuación constante a la cambiante realidad, no puede, sin embargo, cuestionarse o reinterpretarse constantemente bajo el estigma de la provisionalidad. En este sentido, destaca la necesidad de que sea el consenso de las principales fuerzas políticas el que administre la evolución del proceso autonómico, si bien señala para el futuro la posibilidad y conveniencia de una solución alternativa: residenciar en el Legislativo —concretamente en el Senado— buena parte de las cuestiones territoriales, reservando al Ejecutivo una

función de mero administrador, en el sentido limitado de gestor puro y simple.

Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ expone sucintamente en su colaboración los antecedentes de descentralización política existentes en el constitucionalismo español, reducidos al modelo federal de la Primera República y al modelo de «Estado integral» de corte regional basado en el principio dispositivo de la Segunda República. RAMÍREZ resume con gran nitidez y capacidad de síntesis tanto las características de ambos modelos como las circunstancias históricas y sociales que impidieron que cuajasen. A partir de los puntos de comparación con ambas experiencias histórico-constitucionales, efectúa una caracterización del modelo constitucional actual, que, esencialmente, considera como cualificado por las tres notas de la ambigüedad de partida, la tendencia a la generalización autonómica y la apertura permanente en el ámbito competencial.

Javier PÉREZ ROYO, en un excelente trabajo —extraordinario, nos atrevemos a afirmar— expone con brillantez y capacidad de convicción el desarrollo y evolución del Estado autonómico, a través del proceso estatuyente. Parte su exposición de la constatación de uno de los rasgos característicos del proceso constituyente español, por determinadas singularidades de nuestra Historia política: la inseparable vinculación entre democracia y descentralización política. Pero así como respecto al restablecimiento de un Estado democrático de Derecho la sociedad española se encontraba plenamente madura y su traducción jurídica en el proceso constituyente se benefició de la gran experiencia constitucional democrática europea, en el terreno de «la organización territorial del Estado no se trataba de una simple traducción jurídica de una decisión ya prefigurada políticamente y resuelta socialmente, sino de un problema que aún debía solucionarse políticamente. De ahí que la Constitución acabase siendo en este campo más una apertura de un proceso histórico que una reorde-

nación de la estructura del Estado, aunque contenga los elementos a partir de los cuales habría de definirse esa estructura. Con ella se cierra el proceso constituyente, que no define la estructura del Estado, pero posibilita su definición, y se abre el estatuyente a través del cual se define y concreta la estructura del Estado dentro de las posibilidades y límites constitucionalmente previstos.

A partir de estas constataciones, y de la definición de la autonomía como un derecho caracterizado por el principio dispositivo, expone las condiciones para el ejercicio de tal derecho, comprendiendo tanto las diversas vías de acceso a la autonomía como los diversos procedimientos de elaboración de los Estatutos y el contenido de los mismos, tanto desde la perspectiva de la configuración de la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas como en lo tocante a la asunción de competencias, resumiendo de una manera muy estructurada la diversidad de posibilidades que ofrece el texto constitucional en estos ámbitos. Finaliza con un resumen de los procesos estatuyentes a través de los cuales se ha definido la estructura del Estado, proceso presidido sucesivamente en su desarrollo por dos interpretaciones divergentes que denomina «la Interpretación Diferenciadora» y «la Interpretación Homogeneizadora» del derecho a la autonomía, respectivamente, articulándose esta última sobre los dos grandes Pactos Autonómicos suscritos por el Gobierno de la Nación y el PSOE (1981) y entre el Gobierno, el PSOE y el PP (1992). Un complejo proceso en el que, a la postre, se han usado prácticamente todas los procedimientos previstos por el constituyente para el ejercicio del derecho a la autonomía, lo que vendría a ratificar el acierto de la flexibilidad y del pragmatismo de nuestra Constitución en este terreno, para llegar a un resultado uniforme: un Estado políticamente descentralizado en unidades territoriales que tienen la misma naturaleza.

El **Módulo II**, con la rúbrica de *El sistema de distribución de competencias*, está integrado por cinco trabajos, siendo el primero de ellos obra del Catedrático de Derecho Administrativo Joaquín TORNOS MAS, llevando por título *La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución*. El estudio de TORNOS MAS constituye un brillante ensayo de sistematización de los criterios de distribución competencial de acuerdo con el bloque normativo aplicable y su interpretación por la jurisprudencia constitucional, altamente clarificador. Así, se exponen sucesivamente el mismo bloque normativo de distribución competencial (expresión que diferencia de la de «bloque de la constitucionalidad», que constituiría sólo una parte de aquel grupo normativo más amplio); los elementos que configuran la competencia (la materia, la función y el territorio); la tipología de competencias (en razón del origen y de su contenido), dedicando especial importancia al análisis del siempre problemático campo de las competencias concurrentes; finalizando con un amplio análisis de la naturaleza material y formal de la normativa básica, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional —evolutiva y, en cierta medida, cambiante que ha puesto sucesivamente el acento primero en el elemento material, y luego en el formal, de lo básico—, así como de la evolución de la técnica legislativa de formalización de lo básico. Un trabajo de lectura absolutamente recomendable, que ayudará notablemente a escudriñar en tan complejo terreno.

El segundo trabajo de este Módulo es obra del Catedrático de Derecho Administrativo Germán FERNÁNDEZ FARRERES, y se denomina *La ordenación de los sectores económicos. El poder de Gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas*. El trabajo se centra en una cuestión bien concreta, pero de enorme trascendencia: la incidencia y la articulación en el sistema constitucional de distribución de compe-

tencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la acción pública denominada tradicionalmente de «fomento», mediante la previsión, la regulación, el otorgamiento y la gestión de diversas de carácter patrimonial que constituyen uno de los medios de actuación de los poderes públicos sobre la ordenación y desarrollo de las actividades económicas. El estudio se acompaña de un exhaustivo y utilísimo Anexo de Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia, con unas 45 referencias.

La tercera ponencia de este Módulo se denomina *Sistemas de Gestión de subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado*, y es obra de Armando SALVADOR SANCHO, que desempeñaba en tales fechas el cargo de Director General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas. Gran conocedor de la jurisprudencia constitucional y verdadero experto en la materia, SALVADOR SANCHO expone los aspectos esenciales de la doctrina del Tribunal Constitucional en este ámbito, así como de la normativa que la regula, para analizar posteriormente cuestiones prácticas esenciales, como los convenios de financiación suscritos por el Estado y las Comunidades Autónomas, el rango normativo que deben tener las normas subvencionales y las subvenciones consistentes en la subsidiación de préstamos.

El cuarto trabajo del Módulo II se titula *El Derecho de la Unión Europea y la Distribución de competencias*, siendo su autora la Catedrática de Derecho Internacional Paz ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA. Plantea en su amplia ponencia los problemas peculiares que caracterizan el proceso de integración europea en el caso de los Estados compuestos, con independencia de que el principio de autonomía institucional, reconocido por las Comunidades Europeas, deje en mano de cada Estado las formas de articular la participación en la elaboración y aplicación del Derecho comunitario. Tras caracterizar el principio de autonomía institucional, aborda la autora las soluciones

ofrecidas en el Derecho comparado por otros Estado compuestos –Alemania, Bélgica, Austria e Italia–, para exponer a continuación el sistema español de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el Derecho de la Unión Europea, tanto en sus presupuestos normativos como a la luz de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional –ampliamente comentada en su complejo proceso evolutivo de interpretación–, que, a grandes rasgos, ha hecho posible identificar un núcleo básico de las relaciones internacionales, indisponible para las Comunidades Autónomas, y, simultáneamente, reconocer a éstas un ámbito de acción exterior para la defensa de sus intereses, distinción favorecida por la diferenciación realizada en términos conceptuales entre lo «internacional» y lo «comunitario», que ha permitido reconducir el problema a los criterios internos sobre reparto de competencias fijados por el propio Tribunal Constitucional, de manera que de unos postulados maximalistas se ha pasado a una etapa de madurez que un sector de la doctrina, denomina «estrategia de la reconciliación».

El Módulo II finaliza con una Ponencia del Catedrático de Derecho Administrativo Miguel SÁNCHEZ MORÓN, denominada *Las competencias de las Administraciones Locales en su relación con las competencias de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas*. Se trata de la única ponencia publicada en esta obra sobre el trascendental tema de las relaciones entre la Administración Local con los otros niveles administrativos, materia que entendemos merecía una mayor atención en un Curso de las características del que dio lugar al libro que comentamos. Sin embargo, este «lunar» (el más destacable de la obra) no empaña en absoluto la calidad de la que en su ponencia –como en toda su obra– hace gala el Profesor SÁNCHEZ MORÓN, quien, a partir de los preceptos constitucionales sobre el Régimen local, los artículos esenciales en materia competencial de la Ley Reguladora

de las Bases del Régimen Local y de la jurisprudencia constitucional sobre dichas fuentes normativas, expone los ámbitos competenciales reservados a las Entidades locales –esencialmente al Municipio, a la Provincia y a las Islas, en cuanto entes «necesarios», pero tratando también la cuestión en relación con las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios–, para finalizar con algunas consideraciones sobre el denominado «Pacto Local», propuesto por la FEMP, y para cuya viabilidad considera ineludible la necesidad de su realización a tres bandas, incluyendo tanto al Estado y a las Entidades locales como a las Comunidades Autónomas.

El **Módulo III** de la obra lleva por rúbrica *La financiación de las Comunidades Autónomas*, y constituye la parte más amplia del libro (unas 200 páginas), comprendiendo siete ponencias.

La primera de ellas es obra del entonces Secretario de Estado de Hacienda, Enrique MARTÍNEZ ROBLES, y se denomina *El Modelo de Financiación Autonómica*. El autor aborda detalladamente la evolución, tanto del denominado «Modelo General» o «de Régimen Común» –que afecta a quince Comunidades Autónomas y ha pasado por un «período transitorio» (1978-1987) y otro autodenominado «definitivo» (a su vez con dos fases quinquenales, la primera de 197 a 1991 y la segunda desde este último año hasta 1996, en que se ha abierto una nueva fase de mayor «corresponsabilidad fiscal»)–, como del denominado «Modelo Foral», exclusivo de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra, teniendo cada una de ellas, a su vez, sus peculiaridades. El trabajo es fruto de un importante esfuerzo de síntesis que permite, dentro de la complejidad del tema, obtener una visión de conjunto de la evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas y de sus claves.

El segundo trabajo del Módulo III se denomina *Análisis del sistema de financiación autonómica*, siendo su autor

José TANCO MARTÍN-CRIADO, entonces Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda, y viene a ser sustancialmente complementario del anterior, incidiendo en aspectos esenciales de los distintos periodos del sistema de financiación, acompañado de gráficos explicativos, tanto de las variables distributivas de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía de los artículos 143 y 151 de la Constitución, como de composición de sus ingresos.

El tercer trabajo de este Módulo es obra de M.^a Ángeles GONZÁLEZ GARCÍA, entonces Subdirectora General de Cooperación Bilateral con las Comunidades Autónomas del MAP, y lleva por título *Metodología de valoración del coste efectivo de los servicios traspasados y la evolución de su relación con la financiación autonómica*. La autora es una gran especialista en materia de traspasos competenciales, cuyas claves domina profundamente, exponiendo en un trabajo de carácter esencialmente técnico su naturaleza, características y metodología, concediendo especial importancia a una cuestión que ha jugado un papel tan esencial, cual es la de la metodología para la determinación del coste efectivo de los servicios objeto de traspaso.

La cuarta, quinta y sexta ponencias del Módulo III se denominan, por ese orden, *Financiación de los servicios de la Seguridad Social: principios configuradores del Régimen Económico de la Seguridad Social; La Financiación de la Sanidad; y Los Servicios Sociales de la Seguridad Social y la Financiación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas*, siendo sus autores, respectivamente, Carlos NAVARRO CASTILLO –entonces Subdirector General de Programas de Contratación de Servicios Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo–, Luis ESPADAS CALVILLO –a la sazón Director General de Programación Económica del mismo Ministerio– y Héctor MARAVALL GÓMEZ-ALLENDE –también entonces Director General del INSERSO–. Estos tres trabajos abor-

dan un tema de transcendental importancia en el funcionamiento de un modelo de Estado de Social descentralizado, cual es el de la descentralización de los servicios sanitarios y sociales.

En el primero de ellos se analiza el contenido del artículo 149.1.17 de la Constitución, tanto en relación con la legislación básica estatal como –más detalladamente– con respecto al Régimen Económico de la Seguridad Social, exponiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, para pasar a abordar a continuación la gestión de los servicios de la Seguridad Social, delimitando los servicios que pueden ser objeto de traspaso y su financiación.

La segunda de tales ponencias expone la sanidad como prestación social en España y las características del Sistema Nacional de Salud y del gasto sanitario en España, tratando seguidamente de la descentralización del Presupuesto del INSALUD y del nuevo modelo de financiación de la Asistencia Sanitaria del INSALUD en dicho marco descentralizado.

La tercera ponencia en este ámbito versa sobre la expansión de los Servicios Sociales y las funciones de redistribución y equilibrio en el marco del Estado autonómico, así como sobre los dos sucesivos procesos de transferencias del INSERSO a las Comunidades Autónomas y de su marco normativo.

La séptima y última ponencia integrante del Módulo III ha sido realizada por José Antonio BIESCAS FERRER, Catedrático de Economía Aplicada, y se titula *El Consejo de Política Fiscal y Financiera: cooperación y coordinación en materia fiscal y financiera*, y en ella se efectúa un sucinto y claro balance de las actuaciones del citado Consejo, especialmente en los grandes temas de coordinación de la política de inversiones y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, de la coordinación de la política de endeudamiento y del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, abordándose asimismo las gran-

des cuestiones pendientes de resolución en aquel momento (el nuevo sistema de financiación que se aprobaría en 1996 y la necesidad de garantizar a través del equilibrio horizontal entre las diferentes Comunidades los contenidos del artículo 138.2 de la Constitución en relación con los regímenes especiales). La ponencia se completa con un detalladísimo Anexo (¡más de veinte páginas!) conteniendo un *Resumen de Acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera*, por orden cronológico, acompañado de un cuadro sinóptico de los mismos.

El **Módulo IV** lleva por rúbrica *El funcionamiento del sistema autonómico*, y está integrado por cinco trabajos.

El primero de ellos es obra del Catedrático de Derecho Constitucional y Ex-Vicepresidente del Tribunal Constitucional Luis LÓPEZ GUERRA, y lleva por título *Las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional*. Aborda esta ponencia el papel de la Jurisprudencia constitucional en la ordenación de las complejas relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas. Tras destacar el papel central que en este terreno se le ha asignado en nuestro ordenamiento al Tribunal Constitucional y la abundante conflictividad surgida durante la primera década de funcionamiento del sistema, plantea el tema de la traducción jurisdiccional de las controversias interterritoriales, propugnado para identificarlas la expresión «conflictos interterritoriales», género del que el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia serían las especies más importantes y abundantes –aunque no las únicas–, y cuya línea divisoria ha ido evolucionando en la doctrina constitucional desde una delimitación de tipo material a otra formal, basada en el rango de la norma impugnada generadora del conflicto. Se abordan a continuación las características externas del conflicto competencial y su naturaleza según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, magistralmente diseccionada, para finalizar afrontando las vías de resolución no jurisdiccional de los conflictos com-

petenciales, siempre deseables en un sistema que ha sobrecargado el papel y la responsabilidad del Tribunal Constitucional en tal ámbito.

Los trabajos segundo y cuarto de este Módulo, denominados *Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación, y Técnicas y fórmulas de cooperación del Estado Autónomo*, respectivamente, son obra de Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, entonces Director General de Cooperación Territorial, uno de las voces más autorizadas en materia de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El primero de los trabajos citados aborda el marco de desarrollo de la cooperación; la distinción entre los conceptos de «coordinación», «colaboración» y «cooperación» —tratando tanto su interpretación por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la operatividad de los conceptos en la práctica—; la adecuación de la cooperación a la evolución y al desarrollo del Estado autonómico; los tipos de relaciones —bilaterales y multilaterales— entre el Estado y las Comunidades Autónomas; la importante incidencia sobre este ámbito de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y de la Ley 30/1992; los procedimientos de institucionalización y de regulación jurídica de la cooperación; y finalmente, las perspectivas futuras de la cooperación, en la que HERNÁNDEZ LAFUENTE ve no sólo un principio aplicable al ámbito del ejercicio de competencias que afectan a todos su protagonistas, sino algo que va más allá, relacionado con la idea de responsabilidad (o más exactamente, «corresponsabilidad»), en la medida en que las decisiones de cada poder pueden ser compartidas u obstaculizadas por los demás poderes en los que inciden dichas decisiones.

El segundo trabajo de HERNÁNDEZ LAFUENTE expone de manera sucinta, clara y sistemática los diferentes instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, incluyendo los órganos de cooperación —en el ámbito de la cooperación sectorial las Conferencias

Sectoriales, los órganos de segundo nivel, y las Comisiones y Grupos de Trabajo; y en el de la cooperación bilateral las Comisiones Bilaterales y otros órganos de cooperación—; los organismos de cooperación dotados de personalidad jurídica (y en especial los Consorcios); la planificación y la programación conjunta; los convenios de colaboración (el instrumento sin duda más utilizado en nuestro sistema autonómico); la encomienda de gestión y, finalmente, los otros posibles instrumentos de cooperación.

El tercer trabajo del Módulo IV se titula *Integración y evolución del Estado Autonómico*, y es obra de Manuel ARENILLA SAEZ, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. ARENILLA parte del análisis de los presupuestos políticos e ideológicos del Estado de las Autonomías, que concibe esencialmente, no como un modelo de organización territorial, sino como un modelo político de resolución de los conflictos históricos y sociales de este país, que busca la integración, a su vez fundada en el consenso, si bien junto a la política construida sobre éste existen elementos centrífugos dentro del sistema, entre los que destaca la desigualdad, enemiga por esencia de la integración política y social y generadora de agravios comparativos. A partir de aquí se analizan sucesivamente diversos elementos esenciales de la configuración del Estado autonómico: la estructura organizativa y política; la juridización —inicial— del modelo; la distribución del poder y su ejercicio; las administraciones territoriales y el nuevo centralismo; la políticas públicas autonómicas y los recursos humanos y financieros. Todo ello desde una perspectiva esencialmente política y administrativista, lúcida y abierta, con una visión compleja y articulada de la estructura misma del modelo.

El quinto y último trabajo de este módulo se denomina *El procedimiento de participación en las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, del que es autor Luis ORTÚZAR ANDÉCHAGA, Subdirector General Adjunto de

Cooperación Sectorial con las Comunidades Autónomas del MAP, un consumado especialista en la materia, que viene ocupándose desde hace años de las relaciones con las Comunidades Europeas en el seno del MAP. Esta ponencia (como, por otra parte, se declara expresamente en su propio texto), presenta un evidente correlación con la obra colectiva *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos* (Madrid, MAP, 1995), a la que dedicamos una recensión específica en este mismo número. En este trabajo ORTÚZAR viene a ofrecernos una síntesis de esta excelente obra, exponiendo el papel de las regiones en el Tratado de la Comunidad Europea; la interpretación del título competencial «relaciones internacionales» en nuestra Constitución; el proceso que condujo a la constitución de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas; el acuerdo de dicha Conferencia sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales; y, finalmente, la participación de las Comunidades Autónomas en vía externa, a través del Comité de las Regiones, así como la posibilidad de hacerlo en su día en el Consejo.

El **Módulo V**, denominado *Elaboración de normas* con el que se cierra la obra, es el más breve, integrado solamente por dos trabajos, si bien la corteza de aquél se compensa con el gran interés de su contenido.

El primero de dichos trabajos, obra también de Luis LÓPEZ GUERRA, se titula *Técnica legislativa y legislación estatal con incidencia en las Comunidades Autónomas*, y en él se plantean las consecuencias que para la elaboración de la legislación estatal comporta el paso de un modelo centralizado y jerárquico a otro descentralizado y extraordinariamente complejo, tanto por la creación de subordenamientos como por la complicada estructura de algunos de ellos. Resulta evidente que una transformación de este

tipo exige cambios profundos de técnica legislativa, y así LÓPEZ GUERRA analiza sucesivamente la posición institucional del legislador estatal (el dilema que él presenta como «interpretación o desarrollo constitucional»); la posibilidades (mínimas) y limitaciones de la atribución legislativa de competencias a las Comunidades Autónomas; la problemática específica de la normativa básica estatal (la formulación técnica de las normas básicas, el rango de éstas, la necesidad o no de cláusula habilitante para dictar reglamentos ejecutivos «básicos», la posibilidad de dictar normativa de tal naturaleza mediante simples órdenes ministeriales y los requisitos de contenido de las normas básicas); y finalmente, la problemática que presenta el (en general constitucionalmente erróneo) empleo de cláusulas de supletoriedad por parte de disposiciones estatales.

El último trabajo incluido en la obra lleva por título *Legislación autonómica de desarrollo*, siendo su autor el Catedrático del Derecho Constitucional Pablo PÉREZ TREMS, y es claramente complementario del anterior. Parte de la constatación de la extraordinaria complejidad del ordenamiento jurídico español, tras la configuración del Estado de las Autonomías (complejidad que el autor, simbólicamente, plantea en la pregunta «que admite todas las respuestas implícitas» de si existe en España un ordenamiento, dieciocho, o uno más diecisiete). Para PÉREZ TREMS las dos ideas centrales son, por un lado, la de que la existencia de un Estado compuesto y de un ordenamiento compuesto implica que debe haber un elemento de cohesión y de un criterio principal para hacer efectiva esa cohesión, que es la Constitución; y, por otro, la de que cada uno de los subordinamientos o microsistemas territoriales tienen naturaleza ordinamental propia. A partir de aquí se abordan las cuestiones que plantea la existencia y posición de los ordenamientos autonómicos para el sistema de fuentes, y las relaciones entre los distintos ordenamientos, para pasar a

tratar a continuación algunas de las cuestiones que suscita el reparto de competencias bases-desarrollo (tales como la posible falta de desarrollo de las bases, el instrumento normativo de desarrollo y la «formalización de desarrollo, los criterios para inferir bases, y la pluralidad de bases y de desarrollos); la reproducción del Derecho estatal por el autonómico; la remisión por este último al primero; y, finalmente, el desplazamiento del Derecho estatal por el autonómico.

En conclusión, puede afirmarse sin titubeos que nos encontramos ante una obra excelente en su conjunto, fruto afortunado de un Curso certeramente organizado, necesaria para todos los interesados en el funcionamiento real de nuestro Estado autonómico, que resulta abordado desde una perspectiva multidisciplinar (constitucional, administrativa, financiera), y no sólo en el terreno jurídico, sino también en el de la Ciencia de la Administración (sin embargo, no resultan tratados específicamente —aunque se abordan en aspectos concretos— elementos más politológicos del modelo, tales como los sistemas electorales autonómicos o los sistemas (y/o subsistemas de partido; pero no cabe efectuar un reproche a la obra en esta dirección: simplemente, no se encontraban entre los objetivos de sus organizadores). En numerosos aspectos, se encuentra información de primera mano ofrecida por prestigiosos profesionales de la Administración, difícil de encontrar en otras fuentes: en ellos, como difícilmente podría ser de otra manera, la *praxis* se adelanta a la doctrina. Y a su lado, se hallan excelentes síntesis doctrinales sobre los principios constitucionales, su desarrollo, la aplicación del bloque de la constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional, entre otras cuestiones esenciales.

No obstante, no pueden dejar de señalarse algunas lagunas significativas. Concretamente, se echa de menos un mayor tratamiento de la Administración local y de su papel en el juego del Estado autonómico. Tema que por su importancia, a

nuestro juicio, era merecedor de un Módulo específico. Y también se detecta una ausencia de análisis de la problemática que plantean la función pública y la reforma y la modernización administrativa en el marco de nuestro modelo de organización territorial, cuestión esencial abordada sólo por una de las ponencias.

Para finalizar, en este contexto de neto dominio de los aciertos, quisiera destacar otros dos, de muy distinta índole. El primero de orden material, es la excelente relación calidad-precio de la obra. El segundo, es de orden espiritual y emotivo: consiste en la dedicatoria de la obra a la memoria del insigne Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y Ex-Presidente del Tribunal Constitucional FRANCISCO TOMÁS y VALIENTE, trágicamente asesinado días antes de la celebración del Curso que da nombre a la obra.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid



*La participación de las
Comunidades Autónomas en
los asuntos comunitarios
europeos*

ORTÚZAR ANDÉCHAGA, Luis; GÓMEZ CAMPO, Enrique y HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1995, 317 págs.

A partir de la transición democrática y de la aprobación de la Constitución de 1978 España se enfrentó a la ingente tarea de simultanear el establecimiento de un modelo fuertemente descentralizado de organización territorial del poder —el denominado Estado autonómico—, proceso que por las circunstancias histórico-

políticas de nuestro país se consideraba inseparable del establecimiento de un modelo democrático, y de la adhesión a las Comunidades Europeas. Ambos procesos encontraban soporte normativo en la Constitución española, pero a nadie puede escaparse la dificultad que cada uno de ellos implicaba, multiplicada por su coetaneidad.

Efectivamente, mientras algunos países europeos contaban con un modelo descentralizado de organización territorial del poder antes de su integración en las Comunidades Europeas, y otros lo han iniciado después, España ha tenido el mérito histórico de simultanear ambos procesos, conjuntamente (y de forma en la práctica inseparable) con el de consolidación democrática, y además de una manera poco conflictiva.

No cabe duda de que la dinámica histórica venía apuntando en los países desarrollados (especialmente en el ámbito de lo que podemos denominar «civilización occidental») hacia fórmulas de descentralización territorial o de opción por modelos de Estado «compuesto» (de tipo federal o regional), en lo que se refiere a su ámbito interno, y hacia fórmulas más intensas de cooperación internacional de tipo «regional» (usando aquí el término «región» en su acepción internacional, entendida como conjunto de Estados con características geográficas, culturales, económicas y sociopolíticas similares), como las uniones supranacionales, debido a la constatación de que los Estados habían devenido pequeños para afrontar y dar solución a los grandes problemas estratégicos y, a la vez, demasiado grandes para la gestión eficaz y eficiente de numerosas políticas públicas.

Este contexto favorable, sin embargo, no aminora el mérito del caso español, cuyas claves hay que buscar, primero, en el consenso esencial entonces logrado —y luego sostenido— entre las fuerzas políticas, y en segundo término, en la primacía del principio de cooperación intergubernamental e interadministrativa, que no

es otra cosa sino el reflejo en las relaciones entre los poderes jurídico-territoriales de aquella característica positiva de la relación entre las fuerzas políticas.

Esta idea de cooperación, de establecimiento de lo que algún sector de la doctrina ha denominado «estrategia de la reconciliación», ha presidido la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, ya que debe tenerse en consideración —como se apunta expresamente en la Presentación de la obra— que no existe en nuestra Constitución una competencia específica de «relaciones comunitarias europeas»; que las Comunidades Autónomas son también Estado; que las relaciones con la Unión Europea afectan a muchas materias en las que, con diferente intensidad, participan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas; y que la propia naturaleza de la Unión Europea, que no se interfiere en la estructura territorial interna de reparto del poder en cada Estado miembro, impone determinados límites, a veces por meras razones de racionalidad y operatividad.

Ha sido precisamente esta cultura de la cooperación la que ha tenido como fruto orgánico la creación de la *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, institucionalizada en octubre de 1992, como consecuencia de su previsión en los *Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, suscritos entre el Estado, el PSOE y el PP, y de la que forman parte representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, como instrumento esencial para articular la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos, cuyo funcionamiento y experiencia se han acreditado altamente positivos y fructíferos.

A este factor deben añadirse otros de relevante incidencia en este ámbito, como son el consenso institucional obtenido en esta materia en el Senado, y la creación de un *corpus* de doctrina jurisprudencial por el Tribunal Constitucional, que permiten afrontar positivamente

el dinámico sistema de relaciones entre la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, numerosos Estados compuestos europeos ofrecen experiencias aprovechables, sin perjuicio de su adaptación a las singularidades de nuestro Estado autonómico. Junto a ello, debe destacarse el significativo avance que en esta materia ha supuesto la creación por el *Tratado de Maastricht* del *Comité de las Regiones*, en cuyo impulso España jugó un destacado papel.

A este ámbito de temas se refiere la obra que comentamos, dirigida a acreditar —en términos técnicos— tanto en los contenidos como en las formas, que el Estado autonómico también está presente a la hora de afrontar los asuntos comunitarios europeos. El libro ha sido redactado por tres prestigiosos profesionales de la Administración, perfectamente conocedores de la materia por sus responsabilidades en el entonces Ministerio para las Administraciones Públicas, Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE (Parte V), Enrique GÓMEZ CAMPO (Parte IV) y Luis ORTÚZAR ANDÉCHAGA (Partes I, II y III), quienes en la fecha de la publicación de la obra ostentaban los cargos de Director General de Cooperación Territorial, Subdirector General de Cooperación Sectorial con las Comunidades Autónomas y Subdirector General Adjunto de Cooperación Sectorial con las Comunidades Autónomas, respectivamente. Aquí la experiencia profesional y la *praxis* se adelantan al análisis de la doctrina científica, sin que por ello la obra adolezca en modo alguno de profundidad analítica (la experiencia universitaria acumulada por algunos de sus autores también se hace patente), exponiéndose de primera mano por testigos y protagonistas del proceso, con claridad, sistema y rigor, la cuestión abordada.

La obra se compone de seis Partes (la última de ellas de conclusiones) y de nueve Anexos. La **Parte Primera**, constitutiva de la *Introducción* del libro, trata sobre *las Comunidades Europeas como expresión de la técnica de integración política y sus consecuencias entre los Esta-*

dos descentralizados, y en ella se analizan las consecuencias que de la integración en tales Comunidades se derivan para los poderes de los Estados miembros y, en este contexto, el papel que están llamadas a jugar las regiones en el marco comunitario. Una participación que en el caso de un Estado compuesto, como es el español, afecta tanto a la «fase ascendente», es decir, a la participación en la determinación de la voluntad española a expresarse en el Consejo, como a la «fase descendente», esto es, la aplicación del Derecho comunitario, que ha de hacerse conforme a la distribución interna de competencias.

En este sentido, deben tenerse en consideración dos ideas básicas que en nuestro país han presidido el planteamiento del Gobierno de la Nación desde el principio: la primera es que la solución que se arbitre para materializar la participación de las Comunidades Autónomas debe enmarcarse en el principio de cooperación, como expresión del principio de lealtad constitucional, y ser el resultado de un proceso de agregación de posiciones; la segunda consiste en la consideración del hecho de que en la Comunidad Europea la formación de la voluntad no depende sólo de lo que cada uno de los Estados miembros pretenda, sino que éstos han de saber conjugar la defensa de sus intereses con renuncias implícitas en la no obstaculización del proceso de construcción comunitaria europea.

Por último, debe también tenerse en cuenta que las reformas introducidas por el Tratado de la Unión han supuesto la apertura a las regiones de una función consultiva en el procedimiento legislativo, a través de su participación en el Comité de las Regiones.

La **Parte segunda** se titula *Las regiones en el procedimiento decisorio comunitario europeo*. En esta parte se expone la evolución del Derecho Comunitario en la materia, desde la inicial carencia de presencia institucional de las regiones, pasando por la creación del Consejo consultivo de los entes regionales y locales

mediante la Decisión 88/487/CEE –con un *status* más bien modesto y escasas competencias–, hasta la transformación sustancial que supuso en este ámbito las modificaciones introducidas en el Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de la Unión Europea, que introdujo el Comité de las Regiones como importante órgano de carácter consultivo del Consejo y de la Comisión –preceptivo en los casos expresamente previstos en el Tratado y potestativo en los demás supuestos–, compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Asimismo se exponen detalladamente los antecedentes, regulación, naturaleza, composición, competencias, organización, funcionamiento y servicios del Comité de las Regiones.

La **Parte tercera** se titula *La participación de las regiones en la aplicación del Derecho Comunitario*, y en ella se exponen la abundante jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desde los años ochenta, referente a la posibilidad de que los Estados miembros apliquen el Derecho Comunitario mediante actos de entidades locales y regionales; la situación de las Comunidades Autónomas españolas en este terreno, cuyas competencias no resultan desplazadas por los artículos 93 y 149.1.3 de la Constitución –aunque sí por la modificación competencial que en sí misma lleva implícita la propia adhesión a las Comunidades Europeas–, ni por el hecho de que el Estado sea el responsable final de los incumplimientos; la jurisprudencia sobre la materia dictada por nuestro Tribunal Constitucional; y, finalmente, el tratamiento dado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Autónomas a la aplicación del Derecho Comunitario por nuestras Comunidades Autónomas.

La **Parte cuarta** se denomina *Las experiencias de otros Estados compuestos*, y en ella se expone la participación interna y externa de los *Länder* alemanes y austriacos y de las regiones italianas y belgas en los asuntos comunitarios europeos. Esta Parte finaliza con un análisis

del valor de las experiencias comparadas para el caso español, concluyendo que los modelos italiano, austriaco y belga son pocos válidos para España por diversas razones, relacionadas en algunos casos con su novedad y escaso desarrollo, y en otros por la diferencia radical de situación institucional y política. Es, sin duda, el modelo alemán el más evolucionado y del que pueden extraerse más enseñanzas, aunque debe tenerse en cuenta la dificultad de transplantar sus soluciones, atendiendo a las diferencias sustanciales existentes entre ambos países, entre las que deben señalarse el carácter federal de Alemania, los diferentes «roles» constitucionales y forma de designación del *Bundesrat* alemán y de nuestro Senado, las diferencias existentes entre los sistemas de distribución competencial de ambos países, y la dilatada experiencia del modelo alemán, que nace con las mismas Comunidades Europeas y ha pasado por diversas fases.

La **Parte quinta** –la más extensa de la obra– se titula *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*. En ella se exponen el planteamiento por las Comunidades Autónomas sobre su participación en los asuntos comunitarios –incluyendo tanto las demandas respecto de la participación interna como respecto de la externa–; el desarrollo y evolución del proceso de participación en España, señalando las etapas identificables en el tratamiento de la cuestión –que alcanza su culminación con los acuerdos autonómicos de febrero de 1992 y la posterior institucionalización en octubre del mismo año de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que hasta entonces venía reuniéndose de hecho–, incluyendo un análisis especial de la particular posición sostenida en la materia por la Comunidad Autónoma del País Vasco; el modelo español de participación, en el que se evidencia el influjo de la experiencia alemana, analizando tanto la participación interna –mediante la citada Conferencia para Asuntos rela-

cionados con las Comunidades Europeas y las distintas Conferencias Sectoriales, y desarrollando aspectos esenciales como el acceso a la información, el requisito de alcanzar una posición común, la participación en la fase ascendente (de formación de la voluntad del Estado) y en la descendente (de aplicación del Derecho comunitario y de los actos de las Instituciones —ejecución de actuaciones administrativas y desarrollo de programas—), como la participación externa —mediante la apertura de Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y la participación de representantes de las mismas en las Delegaciones españolas—.

La **Parte sexta** contiene las conclusiones del trabajo, con el título de *Algunas conclusiones sobre las perspectivas operativas y de evolución del modelo*, en las que, sucintamente, se parte de la singular naturaleza de la Comunidad Europea, dado su carácter de Organización Internacional de integración que desborda la clásica concepción de la cooperación en el Derecho Internacional, y que presenta una doble realidad, política y jurídica, y unos rasgos característicos diferenciadores. A partir de este singular contexto se plantea la cuestión del papel que deben jugar las regiones en los Estados compuestos miembros de la Comunidad en la formación y, en menor medida, en la aplicación del Derecho Comunitario (cuestiones que consideramos de relevante importancia, sobre todo dentro de los Estados afectados, ya que hay en la actualidad cinco Estados Comunitarios compuestos: Alemania, Austria, Bélgica, España e Italia. Tres de los cinco Estados más poblados de la Comunidad se encuentran en este grupo, que, en su conjunto, incluye a más de la mitad de la población de la Comunidad). La cuestión se plantea, evidentemente, en aquellas materias en las que las regiones tienen atribuida competencia y en las que su ejercicio se les ha atribuido, y se debe a la adopción por los «Consejos especializados» de la Comunidad Europea de de-

cisiones o actos que afectan a tales ámbitos competenciales.

Se destaca que siendo la Comunidad Europea una Comunidad de Estados, que participan en las sesiones del Consejo a través de un representante que expresa su voluntad, esta representación puede atribuirse a un ministro regional, en calidad de representante del Estado miembro, después de la modificación introducida en el artículo 146 del Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de la Unión Europea, representación que, en definitiva, ha de fijarse por cada Estado de acuerdo con su ordenamiento interno.

Lo cierto es que la voluntad que expresa el representante estatal en el Consejo se establece a lo largo de un complejo proceso que se desarrolla en vía interna, dentro de cada Estado, y externa, en la Comunidad, siendo ambas acumulativas e inseparables. La experiencia alemana acreditado la necesidad de un progresivo y paulatino proceso de colaboración entre la Federación y los *Länder*, y en España se ha pretendido seguir un proceso similar, a partir del Acuerdo sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en las políticas comunitarias, que sienta las bases para que en materias de su competencia fijen lo que se ha definido como su «posición común». Evidentemente, la multitud de intereses que se articulan en estos procesos sólo pueden agregarse a base de negociaciones, siendo esencial la consideración de aspectos pragmáticos a la hora de valorar la validez del modelo (tales como el interés demostrado por las Comunidades Autónomas, como desarrollan de manera efectiva y eficiente su participación...), que en todo caso presente una notable complejidad. También se pone de relieve algo que puede resultar obvio, deducido de la experiencia alemana: la participación debe desarrollarse y madurarse primero en el ámbito interno, y sólo después puede plantearse la participación externa.

Para finalizar, se destaca que el modelo español de participación ha optado por el mecanismo de las Conferencias Sectoriales porque éstas reúnen la doble condición de ser órganos de cooperación y de estar integradas por miembros que cuentan con el respaldo de sus respectivas Administraciones. Esta opción orgánica y la exigencia de una «posición común» de las Comunidades Autónomas provocan la necesidad de que éstas desarrollen unos comportamientos y unos procedimientos propios para articularla, siendo en definitiva el éxito o el fracaso del sistema responsabilidad de todas las partes afectadas.

La obra finaliza con nueve Anexos, que comprenden, sucesivamente, el Proyecto de convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas aprobado por el Consejo de Ministros el día 19 de diciembre de 1985; el texto propuesto por la Generalidad de Cataluña; el texto del proyecto incorporando propuestas de las Comunidades Autónomas; el Nuevo Proyecto de Convenio de enero de 1987; el Acuerdo de 29 de octubre de 1992 de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas; el Reglamento Interno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas aprobado por acuerdo de la Conferencia de 14 de junio de 1994; el Acuerdo de la Conferencia de 30 de noviembre de 1994 sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales; los Acuerdos de la Conferencia de 21 de noviembre de 1990 para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias y en materia de Ayudas Públicas; y, finalmente,

unas muy completas fichas de diecisiete Conferencias Sectoriales, y de sus órganos de apoyo, enumeradas en el Anexo del Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, en las que se exponen la identificación de la Conferencia, su naturaleza, régimen jurídico, composición, funcionamiento y los temas tratados en sus sesiones.

En conclusión, nos encontramos ante una obra que aborda una cuestión de gran trascendencia en la construcción de nuestro Estado autonómico y en la participación española en el funcionamiento de la Comunidad Europea, con la solvencia que garantiza su realización por un grupo de excelentes profesionales de la Administración que han sido protagonistas directos de las cuestiones abordadas, y que viene a cubrir un importante

hueco en nuestra escasa bibliografía sobre la materia. En ella se recoge abundante material que el estudioso difícilmente encontrará en otra fuente, y, por ello, constituye a su vez una importante fuente de información para estudios ulteriores en este ámbito.

José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ
Universidad Autónoma de Madrid