

## NOTICIAS DE LIBROS

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Prólogo de Joan Oliver Araujo, CEPC, Madrid, 2006 (551 págs.).

I. Uno de los principales temas de la agenda jurídico-político de la actual Legislatura es, sin duda alguna, la reforma de la organización territorial del Estado. Y si repasamos algunos de los discursos e intervenciones en el Parlamento, tanto del Presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, como del Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Sevilla, encontraremos en ellos numerosas referencias a la idea de que el principio de cooperación era el que debía informar todo el proceso reformista. Esto quiere decir que de lo que se trataba no era de incrementar el poder de las Comunidades Autónomas en detrimento del poder de los órganos centrales del Estado, sino de mejorar el funcionamiento del sistema. El objetivo de la reforma planteada no era por tanto que las Comunidades Autónomas asumieran más competencias (en la medida en que en el año 2004 España era ya uno de los países más descentralizados del mundo) sino que pudieran ejercer mejor las que ya disponían. Esas mejoras exigían superar lo que, de forma prácticamente unánime, la doctrina constitucional española viene considerando como la asignatura pendiente de nuestro modelo: el déficit de cooperación. Evidentemente, y como cualquier observador que haya seguido de cerca el proceso de reformas territoriales (estatutarias) habrá podido comprobar, esas ideas nunca descendieron del limbo de los buenos propósitos, y en la práctica, el proceso de reformas muy poco o nada ha contribuido a superar las carencias existentes en cuanto al desarrollo del principio constitucional de cooperación en tanto que se ha limitado a llevar a cabo una redefinición de los poderes del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, sobre cuya legitimidad constitucional habrá de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional.

Es este el contexto histórico y político que realza el valor intelectual y científico del libro que tengo el honor de comentar: «Los convenios entre Comunidades Autónomas» del profesor V. J. Calafell. Se trata de una obra que aborda con rigor y exhaus-

tividad toda la rica y compleja problemática referente al principal (y en verdad, único) instrumento de cooperación horizontal, esto es, entre las distintas Comunidades Autónomas, previsto por nuestra Constitución (art. 145 CE). Resulta obligado advertir que la publicación de esta obra coincide en el tiempo con otra sugerente monografía sobre el particular, «Convenios de cooperación entre CC. AA.» de Ignacio González (prólogo de J. J. Solozábal) también editada por el CEPC. Ahora bien, si esta última se configura como una aproximación general o de síntesis, la obra del profesor Calafell tiene unas pretensiones de exhaustividad, esto es, de agotar el tema hasta en los últimos detalles, que, preciso es reconocer —tras la lectura de sus más de quinientas páginas— se pueden considerar satisfechas. Se trata, por tanto, de una referencia obligada para cualquier estudioso de esta concreta materia, o de la cooperación territorial en sentido amplio.

II. La monografía consta de una introducción, ocho capítulos, una conclusión y un Anexo que recoge los convenios y acuerdos tramitados hasta la fecha. El punto de partida del autor no es otro que el reconocimiento de que la colaboración entre Comunidades Autónomas ha sido «la cenicienta en el funcionamiento de la estructura descentralizada del Estado» (pág. 31). El profesor Calafell confiaba en que las reformas de los Estatutos de Autonomía contribuyesen a mejorar esa situación, por lo que enjuiciaba el proceso reformista «con moderado optimismo» (pág. 35). En todo caso, el estudio no incluye ninguna referencia a los nuevos Estatutos (Valencia y Cataluña) ni a los proyectos de reforma. Y ello, probablemente, porque dichos textos legales en nada han contribuido a resolver los numerosos e importantes problemas que el autor advierte.

El capítulo primero, con casi cien páginas, tiene por objeto examinar el significado, alcance y posible desarrollo del principio constitucional de cooperación en su dimensión horizontal. Dicho principio se presenta, acertadamente, como un elemento esencial de todo Estado compuesto, y frente a quienes, desde la ignorancia de su necesidad y funcionalidad lo combaten, recuerda y demuestra cómo «la colaboración horizontal viene a reforzar y no a debilitar la autonomía de los miembros» (pág. 45). Y ello porque mediante la actuación en común las CC. AA. «pueden ver ampliada su esfera de poder con determinadas facultades que individualmente no podrían ejercer» (pág. 45). En este sentido se analizan la doctrina y la jurisprudencia constitucionales sobre la colaboración.

El profesor Calafell advierte que la regulación de la cooperación horizontal ha sido reservada por el constituyente al estatuyente, por lo que no puede ser regulada unilateralmente por el legislador estatal. En relación con esto se subraya que la ya varias veces anunciada Ley General de Cooperación no podría, por esta razón, abordar esa materia: «El impulso a la colaboración horizontal en España únicamente se puede dar —en el plano normativo— mediante una reforma generalizada y homogénea de los Estatutos de Autonomía». Más adelante se reconoce que otra vía es la reforma de la Constitución si bien «por razones evidentes, parece preferible lo primero» (págs. 67-68). Juicio este último formulado probablemente en un contexto diferente al actual.

El capítulo incluye un examen empírico de las relaciones de cooperación interautonómica, con ejemplos de ámbitos concretos en los que dichas relaciones podrían ser sumamente útiles: asistencia sanitaria a desplazados, inmigración, parques naturales, catástrofes naturales, educación, cultura, integración europea. La conclusión del autor es que las relaciones de cooperación son muy escasas. Y al analizar las causas de esa situación (principio dispositivo, preferencia por la bilateralidad, desconfianza del poder central, inexistencia de un órgano de encuentro) señala la rigidez de los procedimientos cooperativos establecidos en el bloque de la constitucionalidad. Rigidez que ha determinado que las relaciones entre Comunidades transiten por la senda de la cooperación informal, con las desventajas que, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, ello implica.

En el capítulo segundo se examinan sucesivamente el régimen, naturaleza y fundamento de los Convenios entre CC. AA. La muy escasa regulación constitucional del tema recibe una valoración positiva del autor en la medida en que potencia la libertad de acción de los Estatutos. Ahora bien, el problema reside en que «los Estatutos no han hecho el uso que podían de la amplia remisión de la Norma Fundamental» (pág. 107). Por lo que se refiere a su naturaleza, el autor los considera contratos cuyo valor obligatorio «deriva del principio de colaboración» (pág. 121). El profesor Calafell subraya la necesidad de seguir los cauces formales del art. 145. 2 CE. Esto es, la forma de convenio resulta obligada para que los compromisos adquiridos resulten vinculantes: «La sujeción a esa forma concreta para la asunción de compromisos que vinculen jurídicamente a las partes tiene otra consecuencia: de no seguirse la vía prevista por el ordenamiento, queda afectada la validez o eficacia de lo convenido» (pág. 130). Este principio formal conduce al autor a un concepto estricto de lo que sea un convenio.

El capítulo tercero aborda la problemática de los sujetos y el objeto de los convenios. Si lo primero no plantea dudas significativas, la cuestión del objeto de los convenios resulta un tema esencial de su régimen jurídico en la medida en que éste depende de aquél. Si el objeto del convenio es la gestión y prestación de servicios propios, no se requiere la autorización de las Cortes. En otro caso dicha autorización es preceptiva. Por ello el autor subraya que «es preciso deslindar con nitidez las dos categorías de conciertos, que, por otro lado, son recogidas en todos los Estatutos de Autonomía. La distinción no es tarea fácil, y se puede afirmar que, posiblemente, es más sencillo reconocer el concreto producto convencional que proponer una teoría general» (pág. 159). La tesis del autor es que la categoría de los acuerdos prevista con carácter residual está destinada a tener escasa virtualidad. Habrán de revestir la forma de acuerdos los conciertos que celebre una Comunidad sobre gestión y prestación de servicios que no puedan calificarse de propios a los efectos de concluir convenios según su Estatuto de Autonomía. Además, cualquier obligación que verse sobre actuaciones no administrativas también deberá formalizarse como acuerdo (pág. 193).

El capítulo cuarto es uno de los más extensos de la obra. En sus cien páginas se analiza con detalle el procedimiento para la aprobación de los convenios y acuerdos de cooperación, distinguiendo dos fases: la autonómica por un lado, y la intervención de las Cortes Generales por otro.

Por lo que se refiere a la primera, la competencia fundamental reside en los Gobiernos autonómicos, pero todos los Estatutos de Autonomía han recogido la necesidad de autorización parlamentaria mediante una resolución que no tendrá forma de ley y que no podrá introducir variaciones en el texto del proyecto. Aquí reside uno de los principales elementos de rigidez del sistema. Por ello el autor realiza la siguiente propuesta: «Sería preciso, modificar la actual regulación estatutaria y ordenar la participación de los parlamentos regionales en unos términos que permitan conjugar la salvaguardia de sus funciones con la flexibilidad de esos instrumentos de colaboración. En este sentido, parece que la intervención de la Asamblea se debería reservar a los casos en que resulten afectadas sus facultades. En los demás supuestos tendría que bastar la comunicación al Parlamento» (pág. 226). Aunque una de las principales críticas que recibe el federalismo cooperativo es precisamente que los parlamentos quedan relegados en beneficio de los ejecutivos, en el caso que nos ocupa, y como bien subraya el autor, sucede justamente lo contrario. La propuesta que formula el autor está plenamente justificada y sin embargo, lamentablemente, los redactores de los nuevos Estatutos no la han tenido en cuenta.

Respecto a la intervención de las Cortes el autor critica el sesgo antiautonomista con el que, paradójicamente, los Estatutos han concebido la «comunicación» a las Cortes de los convenios, al haber permitido a aquellas oponer reparos al texto e incluso recalificarlo. «El hecho de que casi todos los Estatutos de Autonomía ligen a la comunicación un poder de conversión de los convenios en acuerdos de cooperación contradice esa lógica constitucional». En todo caso, como contrapunto a tan amplias facultades de las Cortes se sostiene, con razón, que aquellas no son discrecionales: «El carácter reglado de la conversión de los convenios, en la medida en que se ha de basar en un juicio jurídico, debe permitir su revisión judicial» (pág. 251). En relación a los acuerdos de cooperación, la autorización se configura como un acto no legislativo y de control de legalidad en sentido amplio, pero incompatible con la discrecionalidad. Llegados a este punto conviene advertir al lector que los distintos procedimientos para que las CC.AA. impugnen las actuaciones de las Cortes en este ámbito, se analizan, con rigor y detalle, en el capítulo séptimo de la obra.

Los capítulos quinto y sexto abordan una cuestión esencial, la eficacia de los convenios. Para ello el autor distingue entre su eficacia interna, esto es en relación a las partes que lo celebran, y su posible eficacia respecto a terceros (pág. 358). Respecto a lo primero está claro que en tanto que contratos obligan a las partes que lo celebran; respecto a lo segundo, el profesor Calafell examina sucesivamente los distintos argumentos esgrimidos por la doctrina tanto para negar el carácter normativo de los convenios, como para defender su configuración como auténticas normas jurídicas. Su conclusión que compartimos por estar bien razonada y fundamentada es que en nuestro ordenamiento no se puede sostener el valor normativo de los convenios y acuerdos entre CC. AA.: «Estos no son fuente del Derecho en el ordenamiento español» (pág. 388). Su transformación en Derecho exige un acto interno autonómico de incorporación del contenido del convenio o acuerdo al subordenamiento autonómico. Solamente así el contenido del convenio o acuerdo podrá tener eficacia frente a terceros (pág. 400).

Una vez analizada la eficacia y el valor de los convenios, el autor dedica el capítulo séptimo a examinar los procedimientos para resolver los conflictos que la interpretación y aplicación de aquellos pudiera provocar. Entre estos destacan, obviamente, los de naturaleza jurisdiccional. Así, el autor explica cómo las disputas derivadas de la interpretación y aplicación de los convenios sobre gestión y prestación de servicios corresponde, con carácter general, a la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal Constitucional sólo puede intervenir en el caso de que el convenio o acuerdo vulnere el orden de distribución de competencias. Ahora bien, los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de cooperación carecen de un cauce judicial para hacerlos efectivos: «No se tratará de compromisos meramente políticos, pero hay que reconocer que, en cuanto a su eficacia jurídica, se le asemejan mucho» (pág. 415). Desde esa perspectiva el autor propone ampliar las competencias del Tribunal Constitucional para asegurar la eficacia de dichos acuerdos y para ello se basa en el modelo austriaco. En la medida en que, actualmente, está en trámite una reforma de nuestra LOTC, creo que la propuesta del profesor Calafell reviste el máximo interés (págs. 424-431). El autor reconoce que la sentencia del Alto Tribunal únicamente tendría un alcance declarativo del incumplimiento y que no le corresponde a él fijar una indemnización, pero sí que «se podría introducir una previsión semejante a la del art. 58 LOTC, que remite a los órganos jurisdiccionales ordinarios la resolución, por el trámite de los incidentes, de las peticiones de indemnización» (pág. 428).

El último de los capítulos tiene por objeto el examen de la denominada faceta orgánica de la colaboración horizontal, esto es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan entre sí órganos comunes. El núcleo de este problema se encuentra una vez más en el límite de la inalienabilidad de las competencias. Ahora bien, el autor advierte que no basta con proclamar que siempre que se conserve la titularidad se puede transferir a un órgano común el ejercicio de las competencias: «Aquí es menester indagar hasta qué punto, sin caer en un inadmisibles abandono o renuncia de las competencias propias, se puede vincular ese ejercicio mediante una relación de colaboración» (pág. 457). La clave de la respuesta reside en el principio de separación. Principio que limita y modula el desarrollo de la cooperación. Esta «se debe producir en un marco de clara distinción entre las respectivas capacidades de decisión y responsabilidad» (pág. 459). Esto último resulta fundamental en la medida en que otra de las críticas recibidas por el federalismo cooperativo es que puede desembocar en una confusión de potestades y obligaciones que haga inviable la exigencia de responsabilidades a actores concretos.

La obra finaliza con una breve conclusión y un Anexo que recoge los convenios y acuerdos tramitados hasta la fecha. La brevedad de la conclusión no debe hacernos olvidar que todos y cada uno de los capítulos contienen, de una u otra suerte, conclusiones parciales desarrolladas sobre los temas que se abordan. En todo caso y, precisamente por el interés que revisten muchas de las propuestas formuladas de *lege ferenda*, hubiera resultado conveniente recogerlas de forma sistemática.

III. De todo lo anterior se deduce que el libro es completo, y que, en verdad, agota el tema. El libro tiene una estructura coherente, con la que, paso a paso, va anali-

zando todos y cada uno de los problemas jurídicos y políticos que los convenios y acuerdos entre CC. AA. plantean. El autor demuestra un conocimiento profundo y riguroso de toda la bibliografía existente sobre el tema, lo que le permite dialogar con la doctrina de forma fluida y cabal. Dicho esto, únicamente me gustaría dejar constancia de una reserva. Se trata de una objeción a las tesis del autor, de carácter más formal que material. La solución a muchos de los problemas que la actual regulación del tema provoca debería buscarse, según el profesor Calafell, «en una reforma generalizada y homogénea de los Estatutos de Autonomía» (pág. 510). En mi opinión, y a la vista de las reformas estatutarias ya realizadas, resulta evidente que no podemos confiar en que los estatuyentes lleven a cabo tal empresa. No sólo por la dificultad evidente de lograr que la regulación de los 17 Estatutos sea idéntica, sino, sobre todo, porque los hechos nos demuestran que la única preocupación de los redactores de los nuevos Estatutos sigue siendo incrementar sus techos competenciales. La cooperación no figura en su orden del día. Por eso, creo que la solución pasa por activar el mecanismo de la reforma constitucional, y en concreto por reubicar y modificar el contenido del artículo 145. Después, y sobre esa base, debería producirse la adaptación del resto del ordenamiento (Estatutos, Reglamentos parlamentarios, LOTC) a la Constitución. Solamente su regulación en sede constitucional puede garantizar la existencia de un procedimiento homogéneo y uniforme para la cooperación entre las CC.AA. La remisión del tema a los Estatutos provocará, inexorablemente, los múltiples problemas derivados de la coexistencia de regulaciones diferentes, que el autor tan brillantemente expone y denuncia.

Por último, quisiera advertir que el prologuista de la obra y maestro del autor, profesor Joan Oliver, nos anuncia en su presentación que el profesor Calafell prácticamente ha culminado otro libro relativo a la ordenación del mapa autonómico (la unión territorial de Comunidades Autónomas). Evidente resulta que el tema es del máximo interés, en la medida en que afecta a los presupuestos mismos del funcionamiento del Estado Autonómico, esto es al número de sus actores, y en que se refiere a un problema de gran calado y que ni siquiera Alemania ha podido afrontar con éxito: las profundas desigualdades en cuanto a población, territorio y recursos de los distintos entes territoriales. Dicha obra colmará una importante laguna en nuestra bibliografía sobre el Estado Autonómico.—*Javier Tajadura Tejada.*

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *El problema de la vertebración del Estado en España. (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

Escribir hoy una monografía de 383 páginas no parece nada reseñable en medio de la furia incontenible de publicación y producción que asola y, me atrevería a decir enloquece, a la gran mayoría de nuestra doctrina. Basta observar el volumen de publicaciones de los últimos quince o veinte años para caer en la más profunda depresión, bien porque uno se siente insignificante por aquello de la comparación, bien porque

uno es incapaz de seguir las principales líneas de reflexión o análisis que se presumen de lo publicado. En medio de todo ello cierto reposo le lleva a uno a darse cuenta de que algo menos de *profunda depresión*, algo menos de *insignificancia* y algo menos de *principales líneas*...

Pues bien, si tales opiniones son a nuestro juicio bastante compartidas, el trabajo que vamos a tratar de exponer resulta ser aquello tan manido de la excepción que confirma la regla. Estamos ante la excepción: el trabajo del Catedrático de Derecho Administrativo Santiago Muñoz Machado resulta ser una monografía que, efectivamente, a uno le hace sentirse insignificante e inquietarse en la butaca cuando comprueba el seguimiento, análisis, reflexión y juicio que pueden concentrarse sobre una materia tan compleja y de la que tanto se ha publicado y se publica como es el eterno tema de la vertebración del Estado español.

La citada monografía expone desde el rigor histórico de los datos (siglos XVIII a XXI), desde la reflexión madura de la perspectiva de los años y las diversas experiencias acumuladas y desde las principales fuentes bibliográficas, los argumentos en los que podemos encontrar justificación o entendimiento, al menos, a la desvertebración que nuestro Estado sigue vistiendo en la actualidad.

Desvertebración que el autor prefiere titular en positivo al referirla como *el problema de la vertebración*. Lo cual resulta ser relevante puesto que en la línea y coherencia de todo el trabajo, el juicio y análisis al modelo estatal español huye de maximalismos, críticas aventuradas y adjetivos rápidos o fáciles de los que estamos aburridos hoy y ayer. Así dirá el autor: «... dejo advertido que no me mueve ningún deseo de valorar si la situación constitucional establecida es mejor o peor que otras que han regido el Estado en épocas históricas precedentes, o si es o no preferible a la utilizada en otros Estados de nuestro entorno. Lo que me importa es poder ofrecer algunos criterios técnicos para establecer con más exactitud (y no de la forma exaltada y extraordinariamente politizada que domina en los debates sobre las reformas estatutarias desde 2005) a dónde conduce el sistema constitucional abierto en el que la organización territorial del Estado es sometida a interminables reformas...» (pág. 34). En definitiva un título en el que, para empezar, hay que advertir que no hay puntada sin hilo.

Bucear en una etapa tan amplia como son los siglos XVIII a XXI supone una dificultad añadida porque el marco de análisis se catapulte, lo que el autor resuelve brillantemente y así ofrece de manera armónica reflexiones sobre aspectos políticos y jurídicos al mismo tiempo que modelos culturales, actitudes y comportamientos de la Iglesia y el poder religioso en general, evolución y desarrollo de la industria, modelos y estructuras de la agricultura, descripciones del mercado y de la acción económica del Estado. En todos estos marcos existen datos y experiencias relevantes que aportan diversas piezas al engranaje y que contribuyen a resultados parciales que se van sumando. Todos son importantes y todos requieren su espacio en el puzzle del Estado.

El libro se articula en seis capítulos que otorgan y sustraen, a veces más premeditadamente, otras veces con menor intención, *protagonismos*, *responsabilidades* y *culpabilidades*. Y también aquí los términos que hemos elegido quieren no ser caprichosos.

*Protagonismos* porque no es baladí arrancar o conceder naturaleza de inflexión histórica determinante a los Decretos de Nueva Planta, que de la mano de Felipe V comienzan en 1707 (págs. 30 a 35). El autor explica que: «... las aspiraciones particularistas, de especialidades, manifestadas en aquellos territorios, venían de antes del siglo XIX y se habían mantenido vivas desde que Felipe V las eliminó con sus Decretos de Nueva Planta. Las exenciones vascongadas y navarras, en concreto, no llegaron a suprimirse nunca y sobrevivieron, ya en pleno régimen constitucional con la tolerancia de los gobiernos centrales en cada época. [...] el estudio de las tendencias desvertebradoras surgidas en España al final del siglo XIX no debe centrarse solamente en la inadecuación de las políticas desarrolladas por el Estado en dicho siglo, sino también en la imposibilidad de someter el régimen uniforme implantado por el primer rey de la dinastía borbónica a los territorios que, con anterioridad, habían tenido fueros y derechos particulares».

*Responsabilidades* se otorgan, por ejemplo, cuando realidades o hechos fácticos producen, a juicio del autor, determinadas consecuencias. Hablando de manera más precisa, en las páginas 318 y siguientes y de manera contundente en la página 324, el autor está ya inmerso en la época actual de reforma estatutaria, más bien, cómo genialmente describe, de: «... una especie de autodeterminación de ciclo continuo cebada sin desfallecimiento».

Pues bien, la desconstitucionalización de la organización del Estado es responsable de manera importante y contundente de tal fenómeno ferozmente descrito. «... La renuncia a fijar en el texto de la Constitución elementos esenciales de la organización territorial, las competencias indeclinables del Estado, la articulación del poder central y los poderes territoriales, etc., somete al sistema a una gran inestabilidad porque impide su cierre. [...] Sin embargo, si una materia tan importante como la organización y poderes del Estado se deja fuera de la Constitución, haciéndose depender de lo que decidan los Estatutos de autonomía, se puede comprender que por más que, a su vez, los procedimientos de reforma estatutaria sean también rígidos, es mucho más probable que la regulación establecida pueda ser revisada continuamente».

Y, *culpabilidades*, que bastante acertadas a nuestro juicio son las menos, por otra parte. Cuando en el capítulo quinto del libro, *Crisis del Estado-nación uniforme y centralizado*, concretamente en un apartado en el que se refiere al regionalismo y autodeterminación en la II República se expone el proceso de elaboración de la Constitución de 1931 y el debate en torno a la forma de Estado citando a Jiménez de Asúa se dice: «... Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República Federal, no hemos querido declararlo porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. Sirva de ejemplo el caso de Alemania. Vemos en su Constitución de 1919 cómo se ensanchan los poderes del Reich y cómo los antiguos Estados reciben el nombre menos ambicioso de Länder. El Estado federal alemán va transformándose en Estado integral» (págs. 294 y 295).

Lo que Jiménez Asúa planteaba era la creación de un Estado intermedio entre el modelo unitario y federal, del que no se tenía nada claro. No se conocía exactamente



el alcance, su contenido y ni muchos menos los efectos que a medio, largo plazo podían producirse.

La Constitución de 1931 llevó aparejada de forma inminente la elaboración y aprobación del Estatuto catalán de 1932. Y, ¿qué pasaba, ante esta nueva creación estatal, con el concepto clásico de nación y de soberanía? Y aquí es donde el autor va a comenzar a hablar de «culpas», dice textualmente: «... El efecto jurídico del esquema dispositivo (esto es, la remisión de la iniciativa autonómica a la petición por parte de los territorios interesados, además por supuesto del cumplimiento de ciertos requisitos) fue que, siendo la soberanía única e indivisible, se aceptaba, sin embargo, una cesión parcial de su ejercicio. [...] Este peligrosísimo invento suponía arrostrar las consecuencias de elegir, para vertebrar España, una forma de organización que nadie había visto antes en el mundo y que era imposible saber ni a qué principios respondía ni con qué recursos contaba para resolver los conflictos que pudieran plantearse a medida en que se pusiera en funcionamiento» (págs. 308 y 309).

Pero esbozadas estas tres figuras argumentales que nos ha parecido utiliza el autor, quizá de forma más resaltable, aunque no única, en los ejemplos elegidos, hay un capítulo último, el capítulo VI que titula: «El problema del Estado en la actualidad» en el que de nuevo, con gran acierto, se ofrecen importantes claves para enfocar la situación actual tras las recentísimas reformas estatutarias, en especial, la que se origina en Cataluña con su nuevo Estatuto de Autonomía de 2006. No sólo resulta gráfica, sino rotunda y contundente la siguiente reflexión del autor: «La Constitución de 1978 y la primera hornada de Estatutos de autonomía aprobados a su amparo, comenzando por el catalán y el vasco de 1979, entonaron conjuntamente el réquiem por el Estado-nación, centralista y uniformista, que había intentado fundarse casi trescientos años antes y que en los últimos dos siglos había buscado la forma de consolidarse en un marco de libertades, igualitario y constitucional» (pág. 329). De esta manera dibuja Muñoz Machado el panorama en el que se van a llevar a cabo los Estatutos del siglo XXI, tras la muerte anunciada del denominado Estado-nación.

Pero haciendo especial referencia al texto del Estatuto catalán en las últimas páginas del libro, el autor se pregunta: «... La cuestión es, sin embargo, establecer cuáles son los límites de esta libre disposición. [...] Mientras más libertad de disposición estatutaria, más amplio el poder de autodeterminación interna» (pág. 333).

Pregunta de necesaria respuesta, que no de necesaria solución. Tal vez a modo de advertencias, ya que el propio autor señala que no es éste el espacio para un análisis profundo y detenido de la relevancia y significación jurídica del Estatuto catalán de 2006, se expone que: primeramente, la estructura normativa del Estatuto está pensada a imagen y semejanza de la Constitución; a su vez, se advierte de los potenciales problemas que podrían ocasionar los mandatos que al legislador estatal destina el referido texto estatutario y, finalmente, se llama la atención acerca del empeño de envolver el Estatuto en el mismo papel que envuelve, en nuestro sistema de fuentes, a la Constitución en aras a preservar las competencias que se otorgan a la Comunidad autónoma, un blindaje de competencias que puede arrogar al legislador estatutario la

capacidad para delimitar y definir conceptos constitucionales, competencia que, obviamente, corresponde en exclusiva a nuestro Tribunal Constitucional.

En definitiva, haber hallado tal solución supondría que el título de esta monografía, «El problema de la vertebración del Estado...», tal vez, optimistamente, podría eliminar el término problema. Y, ¿quién se atreve a tal osadía...?—*Rosa M.ª Fernández Riveira*.

CARLOS ORTEGA SANTIAGO.—*Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006, 170 páginas, ISBN 84-96440-40-0.

La idea fundamental que se defiende en la excelente monografía de Carlos Ortega Santiago, Profesor Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, es la necesidad de establecer nuevos mecanismos que permitan a los entes infraestatales, en nuestro caso a las Comunidades Autónomas, proteger jurisdiccionalmente más eficazmente un ámbito propio de actuación frente a la afectación de tal ámbito que supone el proceso de integración europeo.

La posibilidad de que las instituciones comunitarias lleven a cabo, por un lado, actuaciones viciadas de incompetencia que pueden afectar al ámbito de decisión regional y, por otro, actuaciones que, siendo perfectamente conformes con el Derecho comunitario originario, alteren, en cierta medida, el reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lleva a Carlos Ortega a examinar la posibilidad que tienen estos entes regionales de acceder tanto ante el Tribunal de Justicia como ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de preservar su ámbito propio de actuación.

El autor analiza el problema que genera el hecho de que en virtud de la aceptación por nuestro ordenamiento de los principios de eficacia directa y primacía del Derecho comunitario, los jueces y tribunales nacionales sean los órganos legitimados para inaplicar directamente aquellas normas nacionales, incluyendo las normas con valor de ley, que se opongan al Derecho comunitario. Decisiones de inaplicación de leyes nacionales, estatales o autonómicas, adoptadas por los jueces y tribunales que no son, en principio, susceptibles de revisión por el Tribunal Constitucional o por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuyas funciones son esencialmente la determinación de la validez de las normas nacionales y de las comunitarias respectivamente a través de los cauces procesales previstos para ello, pero no la determinación de su aplicabilidad.

Ello supone que los jueces y tribunales nacionales se constituyen en las instancias encargadas de resolver los potenciales conflictos de normas mediante la aplicación del principio de primacía del Derecho comunitario que supone la inaplicación de aquellas normas nacionales que se le opongan.

Sin embargo, bajo un aparente conflicto de normas puede subyacer, en realidad, un conflicto de competencias, conflicto de competencias que para el autor, en los casos

de haberse generado por la colisión de normas nacionales con rango de ley, no deberían resolver los jueces y tribunales ordinarios mediante la determinación de la norma aplicable sino el Tribunal Constitucional que debería ser el órgano encargado de garantizar la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, y en los casos de haberse generado por la colisión de una norma nacional y una comunitaria le correspondería al Tribunal de Justicia determinar si las instituciones comunitarias son competentes para dictar tal norma.

Sin embargo, por un lado, la posibilidad de una duplicidad de jurisdicciones en los conflictos internos de competencia, incluso en aquellos conflictos generados por una colisión de leyes, impide que sea el Tribunal Constitucional quién determine en exclusiva a qué órgano nacional (Estado-Comunidades Autónomas) le corresponde una determinada competencia. Por otro, las dificultades de acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal de Justicia con la finalidad de solicitar la nulidad del Derecho comunitario, si bien no afecta a la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para determinar las extralimitaciones competenciales de las instituciones comunitarias, generan una desprotección de la autonomía política de los entes regionales.

Así, si el juez o tribunal nacional se excede a la hora de inaplicar una normativa autonómica utilizando como coartada el Derecho comunitario, la Comunidad Autónoma difícilmente tendrá la posibilidad de impugnar tales excesos.

Con la finalidad de paliar tal situación que, evidentemente, repercute en el grado de autonomía política de la Comunidad Autónoma, el autor propone por un lado que al Tribunal Constitucional le sea reconocida en exclusiva la condición de juez de resolución de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, por otro, que se mejoren las vías de acceso de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia, órgano encargado de controlar la validez del Derecho comunitario.

En relación con la condición del Tribunal Constitucional como juez en exclusiva de resolución de los conflictos de competencia, si bien nuestro Tribunal Constitucional ha sostenido firmemente que el Derecho comunitario no puede modificar el reparto interno de competencias establecido en la Constitución, el Alto Tribunal ha utilizado el Derecho comunitario como criterio hermenéutico para dilucidar si una determinada competencia corresponde al Estado o a una Comunidad Autónoma, dotando así de relevancia constitucional al Derecho comunitario para la resolución de conflictos internos de competencia.

Y es este punto el que el autor señala como problemático, pues la posibilidad de que el Derecho comunitario «module» el reparto interno de competencias, unido al hecho de que los jueces y tribunales nacionales pueden llevar a cabo un control de la actuación de las Comunidades Autónomas (o del Estado) al determinar la norma aplicable puede provocar que la resolución de determinados conflictos con dimensión competencial que se produzcan entre el Estado y las Comunidades Autónomas se acabe derivando a los jueces y tribunales excluyéndose del ámbito de atribuciones del Tribunal Constitucional. En efecto, cuando el órgano judicial se enfrenta a la impugnación de una actuación estatal o autonómica basada en una norma con rango

legal, los remedios difieren necesariamente cuando tal impugnación se encuentra basada exclusivamente en la vulneración de normas internas que delimitan competencias que cuando se encuentra basada también en la vulneración de normas comunitarias. En el primer caso, los jueces y tribunales deberán plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional cuestionando la constitucionalidad de la ley interna que da cobertura a la actuación, mientras que en el segundo caso los jueces y tribunales podrán inaplicar directamente la ley si fuera contraria a la norma comunitaria. Recuerda Ortega, en este sentido, que el Derecho comunitario únicamente obliga a plantear una cuestión prejudicial al juez nacional cuando dude de la validez de la norma comunitaria no cuando considere que la norma inaplicable es la nacional.

Sin embargo, bajo la excusa de preservar la primacía del Derecho comunitario las actuaciones judiciales podrían poner en cuestión el reparto constitucional interno de competencias. Denuncia Carlos Ortega como las decisiones judiciales basadas en la tutela del Derecho comunitario pueden conllevar al mismo tiempo una vulneración de las bases constitucionales de nuestra organización territorial del poder.

Es por ello, por lo que Ortega propugna la necesidad de reformas legislativas que desemboquen en la obligación de residenciar los conflictos de competencia, en primer término, ante el órgano encargado de garantizar la Constitución también en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, el Tribunal Constitucional.

Ciertamente, el autor señala que tal propuesta no resolvería la duplicidad de jurisdicciones en los conflictos de competencias en aquellos supuestos en los que los impugnantes de la actuación de los poderes públicos fueran los particulares. Para estos supuestos, Ortega considera necesario desarrollar, por ejemplo, aquella vía que, en determinados supuestos, vincula la no presentación de la cuestión prejudicial por el órgano judicial interno con una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. De esta manera el recurso de amparo se constituiría en un mecanismo, hasta cierto punto, preservador de la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

En relación con la mejora de las vías de acceso de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia, órgano encargado de controlar la validez del Derecho comunitario, Carlos Ortega realiza igualmente una serie de propuestas interesantes. El problema se plantea como consecuencia de que el Tribunal Constitucional no es, en principio, competente para determinar la validez de las normas comunitarias —que pueden afectar al ámbito propio de decisión de las Comunidades Autónomas— sino que el competente es el Tribunal de Justicia y las vías de legitimación para acceder a él se encuentran restringidas.

Ciertamente, no desconoce el autor que la naturaleza y alcance de las competencias atribuidas a la Comunidad hace difícil que se pueda declarar una actuación ultra-competencial de la Comunidad por parte del Tribunal de Justicia, pero en todo caso considera necesario promover el *ius standi* de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia.

Propugna Ortega la necesidad de que se mejore en la legislación española la capacidad de las Comunidades Autónomas de instar, e incluso de obligar, al Estado para

que, a través de su condición de legitimado privilegiado, interponga el recurso de anulación y sirva de cauce para las impugnaciones promovidas por las Comunidades Autónomas frente a las actuaciones comunitarias que afectan a su ámbito propio de decisión. Mejora que se defiende a través de un interesante recorrido por la regulación prevista en los ordenamientos comparados.

Es de destacar, sin embargo, que el Tribunal de Justicia podría poner algún reparo al establecimiento de una obligación incondicional del Estado de recurrir cuando así se le solicite por parte de los entes infraestatales (ya sean Comunidades Autónomas o entes locales). En efecto, el Tribunal de Justicia, en los últimos tiempos, parece observar con preocupación el riesgo de que determinados mecanismos de este tipo puedan sobrecargar al órgano jurisdiccional comunitario y ya ha lanzado una primera advertencia. Así en la STJCE de 20 de octubre de 2005, C-511/03, *Ten Kate y otros*, ha afirmado que «aunque el Derecho comunitario no contenga ninguna obligación, para un Estado miembro, de interponer un recurso de anulación en beneficio de uno de sus ciudadanos (en nuestro caso léase entes locales o regionales), no obstante, es preciso comprobar si ese Derecho se opone a un Derecho nacional que contenga una obligación de este tipo o que prevea una eventual responsabilidad de dicho Estado por no haber actuado de esta forma». Para el Tribunal «un Estado miembro podría incumplir la obligación de cooperación leal prevista en el artículo 10 CE si no se concediera un margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de interponer un recurso, con el riesgo de sobrecargar al órgano jurisdiccional comunitario con recursos, una parte de los cuales resultarían obviamente no fundados, poniendo así en peligro el buen funcionamiento de dicha institución». Ciertamente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se está refiriendo en el caso resuelto a una eventual obligación del Estado establecida en el derecho interno de interponer un recurso de anulación en beneficio de uno de sus ciudadanos, que no es el caso de los entes regionales, pero en todo caso refleja los reparos del Tribunal de Justicia a que indirectamente por medio del establecimiento de obligaciones internas se amplíen *de facto* los legitimados para plantear un recurso de anulación.

Sea como fuere, lo que resulta indudable tras la lectura del libro de Carlos Ortega es la necesidad de mejorar el *ius standi* de los entes regionales ante el Tribunal de Justicia, pues a fin de cuentas son ellos los que más han visto restringido su ámbito de actuación como consecuencia del proceso de integración europeo.

La obra reseñada tiene entre sus importantes virtudes, no sólo la de señalar claramente los problemas que el proceso de integración ha generado en relación con la falta de cauces jurisdiccionales que permitan instar la garantía de un ámbito propio de decisión a las Comunidades Autónomas, sino además la de realizar propuestas de *lege ferenda* con la finalidad de paliar tales problemas. Todo ello lo hace con un estilo claro y directo que hace que no pueda más que recomendar vivamente su lectura.—*Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.*

ANTONI ROIG: *La deslegalización. Orígenes y límites constitucionales en Francia, Italia y España*, Dykinson, Madrid, 2003, 265 págs.

La deslegalización como institución específica ha sido tradicionalmente estudiada desde la doctrina administrativista, lo cual no significa que desde otras áreas de conocimiento como el Derecho Constitucional el tema no haya suscitado interés e incluso preocupación dada su caracterización como «degradación de rango o apertura al reglamento de un sector actualmente disciplinado por una ley». Toca de lleno conceptos como el de ley, reserva de ley o principio de legalidad, colocando en primer plano la necesidad de buscar para esta institución una justificación desde el punto de vista constitucional. A esta búsqueda está dedicada la obra de Antoni Roig, que comienza con una breve Introducción en la que apunta cómo mediante la deslegalización se persigue evitar la regulación mediante ley y cómo ello supone una transferencia de poder legislativo parlamentario al Gobierno, anunciando los peligros que ello entraña.

La pretensión última de esta institución sería por tanto ampliar el ámbito reglamentario, lo cual la diferencia de otras figuras próximas como la delegación legislativa, que si bien da lugar a disposiciones de origen gubernamental (Decretos ley o Decretos legislativos), les es atribuido rango legal. Tampoco la deslegalización equivaldría a una desregulación puesto que ésta (cuya causa suele encontrarse en medidas de política pública y política económica), persigue la exclusión de cualquier tipo de regulación estatal (y no sólo de la ley) a fin de reducir el número de normas.

Quizás lo que más llama la atención de la deslegalización es que se trata de una técnica que permite la regulación reglamentaria en contra de una ley, operando entonces fuera del ámbito de la «reserva de ley» como límite al legislador. En este sentido, su justificación le viene de consistir precisamente en una técnica racionalizadora de la legislación cuyas razones de fondo serían la eficacia y la adaptabilidad, debiéndose aplicar entonces con el objetivo de simplificar o reformar procedimientos administrativos inútiles o que impiden a los poderes públicos el normal cumplimiento de sus funciones. En este contexto suele utilizarse en materias económicas a fin de adecuar una concreta regulación a una determinada coyuntura, o bien para actualizar medidas y cuantías a un marco cambiante, pudiendo acontecer entonces que la nueva ley reguladora no impida la vigencia de leyes anteriores (evitando así los vacíos normativos que ello supondría), o que se posibilite efectivamente la modificación futura de la ley a través de reglamentos. En este sentido se pone como ejemplo el caso italiano que autoriza el desarrollo de las directivas comunitarias por parte del Gobierno mediante una ley deslegalizadora anual.

Acertadamente, Roig apunta que tanto la inflación legislativa del Estado social como el desarrollo de la normativa europea parecen favorecer diversas técnicas, variables según los países, y entre las cuales se encuentra la deslegalización, que atribuyen un mayor protagonismo al reglamento. Pero, inmediatamente el autor se pregunta ¿por qué entonces no plantear un estudio de la deslegalización limitado a su utilidad práctica, en vez de centrarlo en el análisis de su fundamento constitucional, que sería el objetivo de esta obra?, ¿por qué la necesidad de no dejar sin respuesta la justificación

constitucional de la deslegalización? Dos razones por lo menos vienen en su ayuda: la primera, que tanto la potestad legislativa como el principio de jerarquía normativa en virtud del cual se articula el ordenamiento jurídico, se hallan recogidos en los textos constitucionales, por lo cual, la capacidad de la ley para abrir al reglamento sectores que deben ser regulados mediante normas con rango de ley, debe cuando menos justificarse también desde esos mismos textos constitucionales; la segunda, que aún cuando la deslegalización quedara constitucionalmente justificada, habría que discutir sus parámetros de actuación para fijar sus límites, dado que la prefiguración de reservas constitucionales y en general el principio de legalidad así lo exigen.

Con estas dos razones como ideas directrices, Roig acomete el estudio de la deslegalización y de sus orígenes y límites constitucionales en Francia, Italia y España. El grueso de la obra se divide en dos grandes partes: la primera, dedicada al análisis general de la deslegalización como categoría jurídica, consta a su vez de tres Títulos en los que, una vez realizada, en el primero, la conceptualización de la institución indagando sus orígenes en el Derecho comparado y perfilando su marco actual, sigue el autor desarrollando en los dos Títulos sucesivos el análisis pormenorizado de la figura en Francia e Italia, países en los que presenta características cercanas al supuesto español. La segunda parte está íntegramente dedicada al estudio concreto de los orígenes y características de la deslegalización como categoría jurídica del Derecho español.

De la detallada exposición que realiza el autor en la primera parte del concepto de deslegalización, destaca en cuanto a sus orígenes el hecho de que a lo largo del siglo XIX la institución no goza de entidad propia, antes bien, se entiende como una técnica ligada a la potestad legislativa mediante la cual el legislador se autolimita autorizando al reglamento a modificar o derogar leyes vigentes. Y es que las Constituciones liberales del siglo XIX, como meros documentos programáticos, no suponían en general ninguna traba al legislador al que no vinculaban (Constituciones flexibles). Por otra parte, las necesidades bélicas de la primera Guerra Mundial crearán el contexto favorable al uso de la técnica de la deslegalización mediante las denominadas leyes extraordinarias de guerra, cuya finalidad era incrementar los poderes gubernamentales. Los únicos límites con los que se encontrará la técnica de la deslegalización en sus orígenes habrá que buscarlos en la propia ley que autoriza al Ejecutivo poder normativo, por lo demás y según los diferentes países, se articularán controles de tipo jurisdiccional o parlamentario.

Con el advenimiento en Europa (salvando el caso inglés) a lo largo del siglo XX de las Constituciones normativas (Constituciones rígidas), el legislador pierde la facultad de disponer de la fuerza de ley debiendo someterse a las previsiones constitucionales al respecto, cuya finalidad será garantizar que la ley conserve su superioridad dentro del sistema de fuentes. Si la ley y el legislador ya no son autónomos para autolimitarse, sino que se hallan vinculados y subordinados a la Constitución, la deslegalización deja de justificarse al amparo de la facultad del legislador de disponer del ámbito legal y reglamentario. Las Constituciones normativas obligan por tanto a un nuevo fundamento constitucional para la deslegalización que, cuando menos, deberá respetar los límites de la «reserva de ley» y el principio de legalidad, adaptándose a las nuevas

circunstancias jurídicas que la excluyen (absoluta o relativamente) de los ámbitos constitucionalmente reservados a la ley, y que vetan, al menos teóricamente, toda posibilidad a una hipotética «reserva de reglamento», a pesar de que la experiencia francesa, como señala acertadamente Roig, parece mostrar lo contrario.

Después de desarrollar estos temas y otros de manera general en el Título I, la obra de Roig continua analizando en el Título II la institución jurídica de la deslegalización concretamente en Francia, para centrarse en el Título III en los perfiles de la institución en Italia y por último, en la segunda parte, dedicarse al caso español.

Por lo que se refiere a Francia, el autor comienza planteando cómo en la concepción tradicional de este país, la ley dispone de un alcance universal y en este sentido no se contempla ningún ámbito legislativo prefijado; y cómo los textos constitucionales no han alterado esa posición privilegiada de la ley aun cuando hayan previsto reservas de ley que en ningún caso han consistido en listas exhaustivas sino al revés, en ámbitos mínimos que de hecho no suponen acotación alguna y que no obligan al legislador quien puede desbordarlos (tal es el caso del art. 34 de la Constitución francesa de 1958). Como consecuencia, el reglamento independiente quedaría sólo como posibilidad residual, limitado de hecho al ámbito esencial del orden público y a la organización de la Administración Pública, y siempre y cuando el legislador no hubiera intervenido en dichos ámbitos. Este modelo tradicional será hegemónico, según la doctrina, desde la Constitución del año VIII hasta la Primera Guerra Mundial. La práctica habitual consistía en la ampliación por parte del legislador de la competencia reglamentaria mediante remisiones normativas que eran interpretadas por la doctrina como una delegación legislativa y que además, al no existir una concreta reserva de ley dado el alcance universal de ésta, podían incluso incidir en los ámbitos tradicionales de la misma, a saber, penas e impuestos. (Así, la creencia de que ciertas materias requerían una ley, unida a la ausencia de una reserva constitucional de ley, llevaban a interpretar que la actuación gubernativa en ámbitos legales se amparaba en una delegación legislativa). Los decretos eran entonces actos legislativos y consecuentemente no admitían recurso contencioso-administrativo. Esta creencia irá desapareciendo progresivamente para negar al decreto su valor legislativo y la ausencia de control del mismo, afirmándose en su lugar el valor meramente reglamentario del desarrollo gubernamental, eso sí, sin poner en cuestión la teoría de la delegación legislativa y por consiguiente tampoco la capacidad de configuración del ámbito legislativo y reglamentario por parte del órgano representativo, salvo en las pocas materias que se quieren reservar a la ley (Arrêt del Consejo de Estado de 6 de junio de 1907, *Compagnie des Chemins de Fer de l'Est*).

Con la V República llega por fin la acotación constitucional del ámbito legislativo. Efectivamente, la Constitución francesa de 1958 rompe con la tradición en lo relativo tanto al ámbito ilimitado o universal de la ley como a la previa regulación legal de cualquier materia. En su lugar, la Constitución preverá un listado de materias propias del dominio de la ley (art. 34) y se anuncia como complemento un ámbito reglamentario residual (art. 38) en el cual el reglamento actuaría de forma autónoma, denominado ámbito de materias «deslegalizadas» en el que se prohíbe la entrada al



legislador con previsión de garantías políticas y jurisdiccionales. Se diseña por tanto un reparto horizontal de competencias que no obstante, la práctica y la jurisprudencia irán neutralizando en detrimento del ámbito reservado al reglamento y en beneficio del respeto general a la ley, resultando en la práctica que el ámbito reglamentario se situará de hecho por debajo del campo de la ley, dando así paso en la práctica a un reparto vertical de competencias en virtud del cual, si bien se sigue contemplando la existencia de un ámbito reservado al reglamento, éste ya no se define tanto por razón de la materia como por la intensidad o importancia de la regulación, lo cual supone darle un carácter realmente residual a la potestad reglamentaria autónoma, eso sí, reconociéndole plena competencia en materia de ejecución. Por tanto, continuidad de la superioridad de la ley en la relación entre ésta y el reglamento como resultado de la interpretación constitucional, que neutraliza el dualismo ocasionado por la previsión en la propia Constitución de una reserva residual de reglamento; y preeminencia parlamentaria limitada no ya en razón de la materia sino por la intensidad de la regulación. Ahora bien, no obstante la mencionada neutralización de la reserva constitucional de reglamento, lo cierto es que, como se ha apuntado anteriormente, ésta aparece prevista en el texto constitucional (art. 38), lo cual significa para la institución de la deslegalización la pérdida de su utilidad unida a la desaparición de sus características tradicionales de autolimitación del legislador (delegación legislativa) que permitían concebirla como un «déclassement» o degradación de rango orientado a reforzar el papel del Gobierno. Sin embargo, no se ha dejado de hablar de «deslegalización» en Francia y ello debido a la garantía prevista para el ámbito reglamentario en el art 37.2 de la Constitución francesa que, en última instancia, hace depender el ámbito de la ley de la iniciativa gubernamental, desde el momento que se permite al Gobierno reclamar al Consejo Constitucional el reconocimiento de la potestad reglamentaria frente a leyes invasoras, solicitando del mismo la deslegalización de la materia regulada por ley, obteniendo así un pronunciamiento delimitador para el caso concreto, que fija la esfera material del reglamento y determina, por añadidura, el alcance del ámbito legislativo. Se trataría en definitiva de una peculiar versión de la deslegalización como mecanismo de determinación del ámbito residual del reglamento autónomo, y como garantía, en última instancia, del marco legislativo contemplado en el art. 34 relativo a la reserva de ley.

En cuanto a la deslegalización en Italia, a la que Roig dedica la parte más extensa de su obra, comienza el autor analizando la principal manifestación de esta institución que es el reglamento in delegificazione o autorizzato. El «reglamento estatal autorizado» se explica en base a la autorización por una ley ordinaria a órganos del Ejecutivo para adoptar una regulación contraria a la disciplina legal vigente, derogando disposiciones de una ley o de un acto con fuerza de ley, sin que ello suponga una vulneración del principio de legalidad porque se entiende que es la ley y no el reglamento el que deroga las disposiciones legales. Durante el siglo XIX la autorización será materialmente abierta, incluyendo facultades legislativas y ejecutivas; en 1915 se contemplará incluso la capacidad para dictar normas con fuerza de ley. El fundamento legal de este proceder provenía de la omnipotencia del Parlamento italiano en el modelo de

constitución flexible del Estatuto albertino a tenor del cual cada ley individual dispone, sin limitación alguna, de la capacidad de fijar los propios efectos, pudiendo el legislador hacer uso de la potestad legislativa para autorizar un reglamento deslegalizador.

La adopción de la Constitución de 1947, si bien no supuso ningún cambio en la práctica, obligaba a plantearse la posible inconstitucionalidad de los reglamentos autorizados, o cuando menos su necesaria reformulación en el marco de una Constitución rígida. En este sentido, la mayoría de la doctrina coincide en la plena constitucionalidad de las habilitaciones para derogar preceptos legales en las materias no reservadas a la ley, entendiendo, como antaño, que el efecto derogatorio deriva de la fuente legal y que la deslegalización consiste en una privación de la fuerza pasiva de ley.

Por su parte, la Ley 400/1988 constituye el primer intento (después de la Constitución) de ofrecer un marco general a la deslegalización, y halla su antecedente directo en el reglamento autorizado por la ley a regular *contra legem* con una habilitación ya puntual, ya a un ámbito material. Esta ley pretendía dar respuesta a una sensación general de crisis institucional y del sistema de fuentes, debida a la falta de respeto a los ámbitos reservados a la ley y al principio de legalidad, por ello, la posición del legislador en el art 17.2 de esta Ley 400/1988 será que las leyes que delegan al reglamento la derogación de preceptos legales no privan de la fuerza de ley a estos preceptos vigentes; además, tampoco atribuyen al reglamento fuerza de ley porque el impulso normativo proviene de la ley que autoriza a una disposición secundaria, aunque de hecho sea el reglamento el que derogue las disposiciones primarias afectadas. En este sentido, también la previsión constitucional expresa de normas gubernativas con rango de ley excluye la equiparación del reglamento autorizado al decreto-ley o al decreto legislativo; por último, el mecanismo deslegalizador será en todo caso reconducible a la ley, tal como ha manifestado la Corte Constitucional (SCC 333/1995). Según esto, el reglamento autorizado no sería sino un condicionante del efecto derogatorio propio de la ley de autorización o, como dice Zagrebelski, «un reglamento innovador fundamentado en la ley». Trataríase de una delegación condicionada o diferida que sitúa el efecto derogatorio en la ley, lo cual vendría a salvar cualquier reticencia de inconstitucionalidad y encajaría en el actual marco constitucional tal y como señala Roig.

En resumen, la Ley 400/1988 tendría según nuestro autor la virtud de incorporar las limitaciones de la doctrina a la deslegalización tradicional para hacerla compatible con la nueva Constitución, por ello se preserva en primer lugar la reserva absoluta de ley, si bien no sucede lo mismo con el ámbito creciente de reserva relativa de ley. En esta dirección se inscribe además la exigencia a las leyes de deslegalización de prever una regulación suficiente así como de fijar las disposiciones derogadas (cosa que en la práctica no suele acontecer), requisitos que adquieren relevancia constitucional ya que sin ellos la deslegalización, como bien dice Roig, se sustentaría sobre bases preconstitucionales. La condición de supervivencia de la deslegalización residiría por tanto en el cumplimiento de los condicionantes legales que permiten reconducir la derogación a la ley, y dado que esos condicionantes adquieren, como se ha señalado, relevancia constitucional, puede afirmarse que con la Ley 400/1988 la discusión sobre la deslegalización

se ha trasladado al plano constitucional. En este sentido y por lo que respecta a la situación actual, inmersa en un debate de reforma constitucional más general, la pretensión de constitucionalizar la deslegalización ha pasado a un segundo plano. Sin embargo, su consecución supondría la consagración definitiva de las previsiones de la Ley 400/1988 cuya aplicación plantea no pocos problemas al tratarse de una ley ordinaria y venir siendo mermada actualmente por leyes más recientes igualmente ordinarias. En este sentido, han aparecido otros modelos generales de deslegalización por sectores entre los que destacan la denominada «ley comunitaria» anual para el desarrollo del Derecho europeo, y las leyes de aplicación de las regiones. Por último y como cuestión particularmente importante, señala Roig que la constitucionalización de la deslegalización tal como se prevé en la Ley 400/1988, supondría la garantía directa de sus contenidos por la Corte Constitucional, sin verse ante la necesidad de acudir a los supuestos de infracción de la reserva absoluta de ley o del principio de legalidad.

Respecto a la deslegalización en España, la institución se sitúa radicalmente en la esfera no reservada a la ley pero actualmente cubierta por una norma con este rango primario, esfera que en todo caso se halla condicionada constitucionalmente. Además, como por imperativo constitucional no cabe una deslegalización general de todo el bloque de la legalidad, la ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria deberá hacerse siempre delimitando dicho ámbito de manera precisa y expresa mediante límites concretos que, como en el caso italiano, adquieren relevancia fundamental para el respeto del principio de legalidad, desde el momento que la deslegalización sólo puede admitirse en un modelo de Constitución rígida (como es la actual Constitución española de 1978) si respeta los límites generales del principio de legalidad y de las reservas de ley.

En realidad, no le falta razón a Roig al señalar que la deslegalización es en España una figura menor debido a las rígidas exigencias impuestas por la Constitución que limitan en gran medida su uso. Efectivamente, la deslegalización parece reservada a materias como la organización administrativa o la adaptación a normativas cambiantes o técnicas, en ocasiones europeas. Apunta el autor en este sentido una hipotética posibilidad de que el marco constitucional actual admitiera un mayor uso de la deslegalización, siempre y cuando se discutiera con especial atención por parte de la doctrina constitucionalista, la justificación y límites constitucionales de la misma. Lo cierto es que, hoy en día en el derecho español, tanto el desarrollo del Derecho europeo mediante decreto legislativo, como del Derecho de las Comunidades Autónomas de base competencial, hacen de la deslegalización una figura poco necesaria. Ahora bien, ello no significa que no vaya a resultar útil en un futuro, sobre todo teniendo en cuenta el fenómeno de integración europeo. Pero ello requeriría dotar previamente a la institución de un fundamento constitucional y de unos límites precisos, a cuya indagación dedica Roig buena parte de este último Título de su obra, ya que sin ese fundamento y sin esos límites constitucionales, la deslegalización sería contraria a la prohibición de libre disponibilidad de la fuerza de ley por parte del legislador. En este sentido, se desestima la interpretación de la deslegalización como degradación de rango, por resultar contraria al marco constitucional español que establece con preci-

sión los requisitos para la elaboración de las leyes y que atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno. En la misma línea, tampoco puede admitirse que el legislador goce de la facultad de disponer de la fuerza de ley para atribuirla al reglamento autorizado, porque toda disposición normativa con rango de ley debe derivarse de previsiones constitucionales y si el legislador pudiera ampliar las normas con rango de ley, entonces, la superioridad jerárquica de la Constitución veríase afectada. Parece pues que la posible capacidad configuradora residual del legislador español «constituido» es bastante reducida y desde luego no alcanza a la degradación, ni a la atribución de fuerza de ley.

Roig expone con todo detalle el panorama de la deslegalización en España, y nos abre al análisis de dos vías constitucionalmente posibles para la recuperación de la utilidad práctica de esta institución. Según el autor, bastaría con afectar únicamente a la fuerza pasiva de la ley de modo que ésta pudiera ser derogada por una norma de rango inferior, dado que ello no infringiría el principio de jerarquía normativa, quedando además el problema acotado dentro de los límites precisos de la capacidad de autolimitación prevista por el ordenamiento español. Pero aún, si esto no fuera viable, Roig señala una segunda posibilidad basada en considerar la deslegalización como una «derogación legal condicionada» al estilo italiano, de la cual hemos hablado ya anteriormente al referirnos al tratamiento dado por Roig a la deslegalización en Italia.

Después de estudiar la deslegalización en España, y tras una breve pero no por ello poco cuidada conclusión en la que el autor nos ofrece una visión de conjunto de los aspectos principales tratados a lo largo de la obra, Roig nos ofrece una amplia y completa Bibliografía ordenada en función de los países estudiados (Francia, Italia y España), además de una selección de obras de carácter general. A continuación se ofrece un Índice de Autores y otro de Materias, para terminar con cuatro Anexos todos ellos relativos al Estado español, en los que se recogen sucesivamente supuestos de Deslegalizaciones anteriores y posteriores a la Constitución de 1978, acompañados en muchos casos de interesantes análisis doctrinales; de Deslegalizaciones en la Comunidad Autónoma de Cataluña a la que el autor pertenece; y finalmente, una exhaustiva selección de Jurisprudencia relacionada con la deslegalización (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas y Audiencias Provinciales).

En definitiva, Antoni Roig nos ofrece una obra que aborda de modo comparado y específico la institución de la deslegalización, indagando sus orígenes, problemas y límites constitucionales, en Francia, Italia y España, explicando ordenadamente su evolución y características, y dejando al descubierto posibles deficiencias de regulación que podrían plantear en un futuro próximo problemas de aplicación práctica. Se trata una obra que por su claridad en la exposición resulta de fácil lectura, teniendo en cuenta lo complejo de la materia. Una obra en definitiva cuyo estudio resulta más que aconsejable para el adecuado conocimiento de la problemática que alberga tras de sí la institución jurídica de la deslegalización, y que reviste sin duda un interés particular para los estudiosos del Derecho Constitucional.—*M.<sup>a</sup> Cristina Pérez Sánchez.*

L. VANDELLI: *Psicopatologie delle riforme quotidiane*, Il Mulino, Colección *Contemporánea*, Bolonia, 2006.

El libro que recomendamos es una excelente prueba clínica, de prescripción obligatoria, para los que quieran conocer los principales achaques del sistema jurídico italiano hoy en día. Con un refinado sentido del humor, el profesor Vandelli denuncia sin tapujos los más significativos peligros que acechan al Estado de Derecho italiano como consecuencia, sobre todo, de la delicada realidad política por la que ha atravesado el país en los últimos años.

El recurso atrevido a la metáfora de las enfermedades psicológicas resulta ser de lo más eficiente para exponer con encomiable didáctica algunas de las anomalías que, a juicio del profesor, padecen muchas de las reformas normativas emprendidas desde hace ya algún tiempo. La intención divulgativa que acompaña a la obra es a la vez uno de los grandes valores que atesora, por eso se prescinde de innecesarios formalismos jurídicos y cobra todo su sentido el recurso a otras disciplinas.

Antes de aventurar cualquier diagnóstico, se examina el conjunto de los síntomas reconocibles, bien en las normas de reforma mismas, bien en el modo en que fueron aprobadas. Y así se detectan hasta doce grandes patologías diferentes con sus respectivas variantes.

La «legislación ciclométrica» aboca a reformas sacadas adelante a trompicones, a través de períodos de actividad frenética —mala consejera para la reflexión y la mesura—, intercalada con períodos de apatía y pasividad absoluta —que tampoco se aprovechan ni para la ponderación ni para el debate—. A este cuadro clínico responderían las reformas *stop and go* (el empleo de términos en inglés parece ser inevitable cuando se escribe en italiano —el legislador transalpino no escapa a esta perversión, como demuestra la existencia de leyes «disléxicas», en las que se entremezclan sin criterio palabras de varios idiomas—).

Tratándose de reformas ciclométricas las fases no obedecen a una causa aparente que las explique, de modo que es difícil justificar (al menos con razones jurídicas) porqué la misma reforma de la Constitución del año 2005 sufrió estos vaivenes en un aspecto de tanto calado como el de la llamada *Devolution*, que afectaba a la transferencia a las Regiones de competencias en educación, sanidad o policía.

La precipitada tramitación parlamentaria de una propuesta de tal envergadura, que coleaba desde las elecciones de 2001, y hasta el año 2004 había sido pospuesta en varias ocasiones, sólo puede entenderse en clave política, pues nada más puede motivar que los parlamentarios que votaban la reforma sólo dispusieran de horas para leer el texto final y conocer algunas de las sustanciales modificaciones que con él introducía el Gobierno. Tras la lectura del libro, no quedan demasiadas dudas respecto a la utilización de la reforma constitucional como moneda de cambio con la que satisfacer las exigencias «federalistas» de uno de los partidos de la coalición de Gobierno, obteniéndose así el precio que había que pagar para que votara la ley sobre la reforma electoral, cuya aprobación parecía ser tan apremiante antes de las últimas elecciones si se hacían caso a los sondeos que anunciaban algún peligro para la renovación del mandato si se aplicaba el sistema mayoritario.

También padece el legislador italiano de autismo. La «legislación autista», producida sin tener en cuenta y aún en contra del parecer de los sujetos destinados a aplicarla o de los destinatarios mismos, no es un hecho aislado. La misma reforma constitucional, que introducía cambios en la división territorial del poder nada desdeñables, lo hacía en contra de la opinión unánime de los Municipios y Provincias afectados y aún del sentir mayoritario de las Regiones que (salvo Lombardía y Veneto, y sólo en lo que atañía a la famosa *Devolution*) se mostraron en desacuerdo con los términos de la reforma. Pero no sólo la revisión de la norma fundamental: la mayor parte de las normas que afectan, por ejemplo, al sistema de justicia, conseguían el dudoso éxito de congregarse en su contra a abogados, jueces y otros juristas, así como de suscitar la adhesión de todos ellos a las huelgas convocadas en protesta por su aprobación. Tampoco faltan intervenciones normativas sobre la Universidad en contra de la opinión casi unánime de las asociaciones de estudiantes y de docentes y dirigentes universitarios; ni casos de sobre asuntos medioambientales que aúnan en contra a todas las asociaciones que velan por su respeto; ni de la reglamentación de asuntos laborales sin la consideración de los sindicatos...

En una democracia representativa, cierto, el poder de legiferar corresponde al Parlamento; pero, recuerda el profesor de Bolonia, por más que al legislador le corresponda la responsabilidad de la elección final, no se puede olvidar que la consulta y la participación de los destinatarios de las normas en su producción debería corresponder a modalidades y prácticas un poco más «regulares y atentas».

Un grado más lo constituye la «legislación egoísta», nombre con el que se bautiza la inveterada práctica de las «normas a medida», singulares o *ad personam*. Unas veces se tratará de normas hechas para favorecer a algún amigo, otras podrán servir para perjudicar a un enemigo.

Entre las primeras, los conocidos como «decreto *salvacalcio*» y «decreto *salva-Rete4*», que impidió que este conocido canal de televisión tuviera que cerrar. O la misma reforma del sistema radiotelevisivo y la introducción del Sistema integrado de las comunicaciones, algunas leyes que reducen a la mínima expresión el tiempo de prescripción de ciertos delitos (urbanísticos entre ellos); o incluso la conversión de ciertos tipos de fraude contable de delitos de peligro, perseguibles de oficio, en delitos de daño, sólo perseguibles previa denuncia y demostración del resultado lesivo. Se trataría en todos estos casos de normas que de algún modo habrían desplegado efectos beneficiosos sobre procesos, sociedades, inversiones, bienes o incluso parientes del polifacético presidente del *Consiglio*.

Entre las normas que tendrían el deplorable efecto de perjudicar a quien no es tan amigo, nuestro perspicaz profesor resalta del elenco la que impedía que un juez en concreto participara en el concurso a Procurador nacional antimafia con el sobrevenido argumento de la edad, introducido mediante una disposición en una norma sobre la reforma del ordenamiento judicial que, a diferencia de sus compañeras de texto, tenía un efecto inmediato, pues el procedimiento estaba en curso y el tiempo apremiaba. Se excluía así, con aparente alcance general y objetividad, que encargos de naturaleza directiva pudieran ser conferidos a magistrados destinados a jubilarse en vía ordinaria

dentro de un periodo de cuatro años (en la práctica, magistrados que hubieran cumplido sesenta y seis años). Además de que con la redacción de la disposición en referencia a la edad de jubilación ordinaria se impedía el acceso a estos cargos de magistrados a quienes podían quedar todavía hasta nueve años hábiles de vida laboral; y, precisamente en un país en el que la edad media de la clase dirigente es muy elevada, no deja de sorprender que tal disposición antigerontocrática fuera promovida por un Gobierno cuyo presidente superaba con creces la edad de jubilación y recordaba en cada oportunidad la energía de la que todavía se disfruta al alcanzarla.

Todos hemos oído hablar de los severos trastornos de la personalidad que caracterizan a las esquizofrenias. La «legislación esquizofrénica» está plagada de normas vagas e imprecisas que sirven para sostener una interpretación y la opuesta, de normas que contradicen sin derogarla una anterior o incluso de normas que se aprueban en un determinado sentido, sin que sus ejecutores se sientan condicionados por la literalidad de la misma y se comporten como si estas no existieran.

De nuevo la «*Devolution*», que está redactada en unos términos tan deficientes técnicamente como interesados políticamente, nos sirve de ejemplo. El Título V de la Constitución, que con ella pretendía introducirse, podía leerse tanto en el sentido de «todo cambia» como de «todo sigue igual». Y sin descartar, tal vez, la solución de compromiso que nos propondría el Marqués de Lampedusa, pues es verdad que algo tiene que cambiar si queremos que todo siga igual. Pero no hace falta ir muy lejos: en la propia propuesta de reforma constitucional se reconocía a las Regiones la competencia exclusiva en materia de policía local y esta previsión había servido para defender tanto que la seguridad pública quedaría descentralizada como, esta vez ante auditorios menos propicios, que la disposición no añadiría nada nuevo a las tradicionales policías municipales. Y, a juicio del profesor de Derecho administrativo, lo grave es que una lectura y la otra se podían sostener jurídicamente.

Tampoco están desprovistas de gravedad las patentes contradicciones sobre la concepción misma del sistema político a las que se someten las reformas de algunas de las normas que sirven para vertebrarlo. Así, mientras uno de los aspectos de la reforma constitucional pretendía fortalecer la figura del primer ministro y blindarlo sobre una mayoría granítica, la reforma de la ley electoral, por la que se eliminaba el tradicional sistema mayoritario y se sustituía por uno proporcional, reforzaba la identidad de los singulares partidos políticos, con un premio para la mayoría que en realidad, en el Senado, se transformaba en varios premios a la mayoría, pudiendo hacer peligrar la gobernabilidad del país y, en todo caso, debilitaba la posición misma del primer ministro. Una y otra fueron votadas en el Parlamento en otoño de 2005.

Y tampoco es ni muy serio ni coherente que se tramite, al final de la misma legislatura, una reforma constitucional en la que, aparentemente, se fortalece la autonomía de las Regiones cuando en la práctica se continuaba aplicando la misma política centralista que cuando se limaba la autonomía financiera de estos entes (no acometiendo las reformas normativas necesarias) y se cercenaba la financiación que provenía del Estado (la ley por la que se establecía el presupuesto para 2006, «*Ley financiera 2006*», no deja dudas al respecto, y fue aprobada en el mismo trimestre que la anterior).

No se libra el legislador de ciertas obsesiones. La «legislación obsesiva» de este periodo ha recaído sobre la justicia, y las estadísticas que se muestran arrojan un incremento disparatado de las intervenciones sobre la ordenación de la justicia en los últimos tres años de la XIV legislatura. Aunque tal «tormentón justicia» no haya redundado en una mayor eficiencia del sistema, e Italia siga siendo el país más condenado por la Corte Europea de Derechos Humanos en materia del tiempo razonable de duración de los procesos (y, el 30 de noviembre de 2005, el Comité de Ministros del Consejo de Europa invitara a las autoridades italianas a respetar el Convenio de Roma tratando de reducir los tiempos del proceso a una duración razonable, y a que se tomaran este propósito como una «prioridad efectiva»).

Otros muchos problemas que debieron ser solucionados con nuevas normas quedaron sin respuesta efectiva porque las intervenciones fueron simplemente ineficaces. Se habla de «legislación placebo» para hacer referencia a normas que prescriben una terapia que luego no es jamás aplicada, y cuyos efectos beneficiosos se limitan a los que puedan derivarse del anuncio —convenientemente publicitado— de la aprobación misma de la norma. Este peculiar efecto normativo se consigue a menudo a través de la técnica de delegación legislativa a favor del Gobierno y el desentendimiento de éste a la hora de la verdad, de modo que, expirado el plazo de la delegación sin texto, las buenas intenciones se quedan en eso.

Especialmente problemático ha sido el tratamiento normativo a través de la técnica de la delegación del llamado «federalismo fiscal» que se contenía en el art. 119 de la Constitución italiana, tras la reforma llevada a cabo por en centro-izquierda en 2001 (y que no había sido contestada por nadie). A pesar de que el Gobierno contaba con una adecuada jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia 370/2003, entre otras), e incluso con el documento concluyente con el que se había cerrado la correspondiente Comisión creada a tal efecto por la «Ley *finanziaria* 2003», se dejó pasar la última oportunidad, presentada con ocasión de la «Ley *finanziaria* 2006», de incorporar las imprescindibles reformas que el sistema requiere.

Y a la misma lógica de «delegaciones no consumadas» ha respondido la falta de actuación de todo el Título V de la Constitución italiana después de las reformas introducidas en el año 2001 y especialmente tras aprobarse la Ley 131 de 2003 («Ley La Loggia»), que confiaba a una serie de delegaciones la resolución de varias cuestiones abiertas por aquella reforma.

Entre estas cuestiones abiertas se encontraban temas tan poco secundarios como la concreción de los principios fundamentales en materia de las competencias concurrentes previstas en el art. 117 de la Constitución italiana, cuya regulación a través de Decreto legislativo no dejaba de ser discutible, aunque se tratara sólo de «reconocer los principios fundamentales que se desprendiera de las leyes vigentes (art. 1 de la Ley Loggia)». De hecho, en la sentencia 280/2004 se declarara inconstitucional el objeto de aquella delegación por referirse, «de manera impropia e indeterminada, a una actividad sustancial de reparto de las funciones y redefiniciones de las materias y de las funciones, sin indicación de criterios directivos».

Ni faltan casos de trastornos alimenticios. La «legislación anoréxica» propone reformas, pero sin dotar de los instrumentos necesarios que nutran su ejecución. Las



normas que introducen no pocos cambios en el sector educativo se confrontan con el «decreto *taglia-spese*» aprobado a finales del mismo año, de acuerdo con el cual se reduce el crédito a las instituciones escolásticas a casi el 70 por 100. En cuanto a las innumerables reformas que afectan al sistema de justicia, la misma Corte de Cuentas ha reconocido que la ausencia de una contabilidad económica impide cualquier valoración de los costes que deberán ser afrontados para realizar algunas de las previsiones legales, como la relativa a la reorganización del Ministerio Público o a la Escuela Superior de la Magistratura, obligada a impartir una serie de cursos de casi imposible financiación si se atiende al presupuesto que se la concede en la «Ley *finanziaria* de 2006».

Como en las películas de Woody Allen, tampoco puede faltar en este libro un apartado dedicado a la «legislación neurótica». Si en la vida la neurosis, a diferencia de la psicosis, es una enfermedad que no impide el pensamiento racional y el comportamiento adecuado de una persona, tratándose de normas, nos tenemos que preguntar si el sistema jurídico puede funcionar de un modo *metódicamente neurótico*. Porque junto con las eventuales proyecciones neuróticas, que por lo demás afectan a momentos democráticos tan singulares como los que se viven con la reforma de la norma fundamental o la modificación del sistema electoral, la neurosis se presenta con la regularidad de las estaciones y una puntualidad matemática en la llamada «Ley *finanziaria*».

Una vez al año, en otoño, cuando se trata de aprobar el estado de ingresos y gastos para el año sucesivo, el legislador se deja arrastrar por su propia neurosis. El resultado es que, en palabras de nuestro profesor, la Ley se convierte, año tras año, en un «texto estructuralmente ilegible» (e ininteligible). Cada vez más desbordante, exorbitante, estrepitoso.

Un texto que, aunque muestra una perversión anómica de verdad peculiar, sigue un procedimiento que se repite, con pertinaz regularidad, año tras año. El Gobierno comienza presentando un texto parcial al Parlamento (a veces los asuntos más espinosos como la condonación o descuentos fiscales quedan fuera). El mismo Gobierno, al ver que su propuesta se complica durante la tramitación parlamentaria por una avalancha de enmiendas desagradables termina presentando una «maxienmienda», de un único artículo y centenares de apartados, aprovechando para introducir aspectos novedosos, sobre la que, además, plantea una cuestión de confianza. Así, por un lado, y tratándose de un único artículo, un «artículo *monstrum*» que termina regulando materias desprovistas de cualquier identidad lógica (de medidas fiscales a directrices sobre la administración pública o —nótese la paradoja— sobre la simplificación normativa), se evitan las discusiones singulares sobre cada una de las disposiciones (que a la vista de las convenientes novedades añadidas pueden no gustar). Pero, a la vez, se garantiza el voto favorable sobre este único artículo, al condicionar a su aprobación la permanencia misma del Gobierno. La aprobación de los presupuestos queda así blindada y su aprobación se convierte en un agradable paseo parlamentario.

A veces ni siquiera basta con la «Ley *finanziaria*» y hay que acudir a los socorridos decretos ley que la complementan (y a veces hasta la modifican antes de que entre

en vigor) y que pueden agregar bajo un mismo texto asuntos tan urgentes como la aprobación de la nueva disciplina de estupefacientes, la asunción de nuevo personal de la policía de Estado, el ejercicio del derecho de voto de los inmigrantes en el extranjero o la financiación de las olimpiadas invernales celebradas en Turín (decreto ley de 22 de diciembre de 2005).

En estos casos, podríamos encontrarlos también con un diagnóstico de normas afectadas de *logorrea*, que por tanto saltan de un asunto a otro compulsivamente porque, para ellas, lo importante es hablar y no tanto hacerlo con sensatez. Entre normas de este tipo se puede llegar a desenvolver todo un sector del ordenamiento como es el régimen de tributación de las participaciones de empresa.

El profesor italiano deja entrever que algunas de las enfermedades podrían deberse a la «edad» del legislador. Es curioso como la llamada «legislación prósbita» es elaborada con la intención, normalmente encubierta, de que afecte a generaciones futuras. Así sucede con la reforma constitucional que se quería acometer para reducir el número de parlamentarios. La entrada en vigor de tal disposición se posponía hasta 2016, cuando los actuales representantes muy probablemente ya se hubieran jubilado y, en todo caso, se dejaba un tiempo adecuado para que las generaciones venideras se pudieran replantear la conveniencia de una reforma tan reduccionista.

Del título del libro podría desprenderse que a lo largo de sus páginas se narran una serie de anécdotas entretenidas y que para dotarlas de realismo se traen al caso normas que sirvan para ilustrarlas. Desde las primeras páginas queda claro que si se habla de peligro para el Estado de Derecho es precisamente porque lo que debía constituir una patología ha terminado por integrar la fisiología del ordenamiento jurídico. Así lo demuestra el dato cualitativo de que las dos principales reformas normativas acometidas en la última legislatura en Italia, a saber, la reforma constitucional y la reforma del sistema electoral, padezcan muchas de estas enfermedades y sean traídas a colación en no pocas ocasiones a lo largo del volumen.

Precisamente en el terreno de la reforma constitucional el profesor Vandelli demuestra un profundo conocimiento. Tanto que es capaz de sintetizar los argumentos esgrimidos a favor de la reforma y contradecirlos con solvencia y cargado de razones jurídicas en una docena de páginas colocadas al final. Un ejercicio asombroso de clarividencia.

A esta síntesis sobre la reforma constitucional propuesta le precede un análisis, mucho más minucioso, pero igualmente dotado del don de la claridad en la exposición de ideas. En efecto, sus opiniones sobre la reforma constitucional se desgranar a lo largo de las páginas previas, y con su lectura se comprende que la reforma se plantea en unos términos tales que el asunto a tratar es cuál de sus aspectos es peor; aunque como el propio autor reconoce es difícil no encontrar algo que pueda compartirse de una reforma que afecta a tan elevado número de preceptos constitucionales (más de sesenta).

La reforma constitucional afectaba a cuatro aspectos de gran trascendencia, algunos de los cuales ya se han avanzado. El primero que vamos a mencionar ahora afectaba a la modificación de la composición de la Corte Constitucional con un incremen-

to de los magistrados designados por las Cámaras (y por tanto de los magistrados designados por instancias políticas, con el consiguiente riesgo de «politización»).

También se modificaba la composición y funciones de las Cámaras. Como ya hemos dicho se pretendía reducir el número de parlamentarios (aunque en este punto la reforma entraría en vigor 10 años después de su aprobación) y, lo que sería más importante, se perfilaba la cámara alta como un «Senado federal». Al menos sobre el papel, pues como ha criticado la doctrina constitucional más autorizada, apenas existían senadores de representación territorial y, en el fondo, el Senado seguía respondiendo a la lógica política de los partidos. Se abandonaba un «bicameralismo perfecto» para sustituirlo por un «imperfecto bicameralismo», con el agravante de que, como enseguida veremos, se complicaba bastante el procedimiento legislativo.

También produjo perplejidad en todos los estudiosos la increíble concentración de poder en manos del primer ministro, que pasaba a ser de elección directa, y, además de poder mantenerse sin la confianza de la Cámara, atesoraba el poder de disolverla. De acuerdo con la más autorizada doctrina, invocada por nuestro profesor, la reforma constitucional en este campo ocultaba una tendencia a un modelo presidencialista, sin reconocerlo y, lo que es más grave, sin incorporar los tradicionales mecanismos de *checks and balances* (sobre todo en la medida que también se rediseñan —a la baja— los poderes del Presidente de la República).

Pero el mayor esfuerzo didáctico lo representa la explicación de la *Devolution*, es decir, del conjunto de preceptos en torno a los que se articulaba la cesión de competencias en materia de educación, sanidad o policía a las Regiones. Las consecuencias de la «*impeorable*» definición de las competencias que corresponden al Estado, las que corresponden a las Regiones o de las competencias concurrentes, así como de los confusos procedimientos legislativos previstos para el ejercicio diferenciado de cada una de ellas son magistralmente expuestas a través de las reglas del «juego de la oca». Se puede participar en el pasaje *El juego de la oca del Senado federal*.

Resulta que se incrementan las competencias exclusivas sea del Estado sea de las Regiones porque se parte de la premisa, equivocada a juicio del profesor, de que las competencias concurrentes son la causa de una alta conflictividad. Con la jurisprudencia constitucional en la mano se nos demuestra que los conflictos están relacionados precisamente con la delimitación y mal definición de las competencias exclusivas, así como de las zonas de penumbra en los confines de algunas de aquellas con otras concurrentes. De modo que si se querían reducir en serio los problemas no debería haberse pretendido ampliar el elenco de las competencias más conflictivas, como se hizo con la reforma proyectada.

El nuevo diseño del Título V sólo arrojaba más confusión y sólo fragmentaba y sobreponía unas competencias con otras y en este sentido sería una fuente inagotable de conflictos de competencias ante la Corte Constitucional. Como muestra un botón. La competencia en materia de «educación» comparece entre las que el art. 117.3 de la Constitución italiana califica de concurrentes; mientras que las «las normas generales en materia de educación» son una competencia exclusiva del Estado [art. 117.2.n) de la Constitución italiana] y son competencia exclusiva de las Regiones «la organización

escolar, la gestión de los asuntos escolásticos o la definición de los programas escolares o formativos» [art. 117.4.b) y c) de la Constitución italiana].

Si nunca está de más saber la competencia en virtud de la cual se regula una materia, en el caso italiano la identificación misma de la competencia condiciona además el procedimiento. Si se hubiera tratado de una competencia exclusiva del Estado, procedía aprobar una ley monocameral en la Cámara; si, en cambio, la competencia exclusiva era de la Región, procedería aprobar una ley monocameral en el Senado y, finalmente, si se tratase de una competencia concurrente la opción sería aprobar una ley bicameral. Y se omiten las variaciones que sobre los tres cabría contemplar.

Un Comité formado por cuatro senadores y otros cuatro diputados decidirían sobre el procedimiento a aplicar en cada caso, y una Comisión de treinta diputados y otros tantos senadores sería la encargada de elaborar un texto unificado en caso de divergencia entre las Cámaras. Estas previsiones no explicaban que podría hacerse cuando se abordara la regulación de una materia cuyas diversas facetas correspondieran a competencias diversas (como muy probablemente sucedería con leyes de educación o sanidad, entre otras)... ¿se aprobaría la ley *a cachos*?

Ninguna de las peores hipótesis en las que se ponía el autor en el pasaje 2016: *Odisea en la Constitución* se convertirá, con todo, en realidad. Los días 25 y 26 de junio de 2006 se celebró el referéndum exigido en el art. 138 de la Constitución italiana y la reforma fue rechazada. A diferencia de lo que ocurrió con la reforma del sistema electoral acometida por el Decreto-Ley 3633/2005, de 14 de diciembre, de acuerdo con la cual se introducía un sistema proporcional que sustituía al mayoritario que había estado en vigor hasta entonces. Las nuevas elecciones se acomodaron ya al sistema proporcional de reparto de escaños, que arrojó una mayoría política muy ajustada pero diferente a la hasta entonces gobernante. La radiografía del esqueleto normativo sobre el que se vertebró la actividad legislativa del nuevo Gobierno merecerá, en su momento, una reflexión propia. Vandelli pone a nuestra disposición toda su amplia trayectoria en la gestión de asuntos públicos como asesor del Ayuntamiento y la Provincia de Bolonia, así como de la Región de Emilia-Romagna, y nos ofrece las líneas básicas de la terapia, que se pueden aglutinar en una: democracia.

Nos recuerda, en definitiva, el valor de la Constitución como norma básica de convivencia, y el respeto a los procedimientos y las reglas del juego. Se equivoca quien piense que se trata de conservar el ordenamiento jurídico existente. Más bien al contrario, no faltan las propuestas para modificarlo y mejorarlo, pero éstas han de contar con el límite del respeto al procedimiento establecido (y a los tiempos que el mismo impone). Quien tenga interés también encontrará en el libro un buen número de propuestas concretas: para fomentar la colaboración y la lealtad entre instituciones, se piensa en la creación de un nuevo y único órgano que dé cabida a los diferentes niveles territoriales que constituyen Municipios, Provincias, Regiones y Estado, si bien los miembros que la compongan podrían en función de si los temas interesan a sólo unos o a todos; para afrontar ciertos problemas de prestación de servicios en determinadas zonas del país, se apunta a la revitalización de las llamadas «Comunidades de montaña»; o para combatir la inseguridad jurídica a la que nos lleva la deficiente técnica

legislativa, propone la codificación, al estilo tradicional, de ciertos sectores del ordenamiento.

Puede que algunas de las patologías del sistema le suenen al lector español. Si así fuere, piense en las propuestas que le brinda el libro que tiene entre las manos, y en que la medicina preventiva sigue siendo el mejor arma para combatir las enfermedades más temibles.

Nos reservamos para el final el glosario de términos que sirven para conocer algunas de las claves políticas de los últimos tiempos y entender así sus efectos colaterales en el Derecho. Con cierta nostalgia, se explica, por ejemplo, que el federalismo, es «un término que en su tiempo nos hacía pensar en Thomas Jefferson y ahora en Calderoli [el Ministro italiano para las reformas institucionales, muy conocido por su «sensibilidad» con los asuntos islámicos en occidente cuando, en plena crisis internacional por la publicación de las viñetas de Mahoma, compareció en televisión vestido con ellas estampadas en una camiseta]». O con velada admiración se refiere a *Devolution* como «un término que, curiosamente, en Gran Bretaña, tiene un significado serio». Unas gotas de ironía que pueden tomarse como instrumentos para desentrañar el pasado. Pero cualquier recurso a ellas en el futuro, quiere decirnos nuestro *professore*, carecería de la más mínima gracia.

En fin, reconozcamos con Freud que a veces un puro es solamente un puro. Pero, igual que el padre del psicoanálisis dedicó su *Psicopatología de la vida cotidiana* a las cosas que no son sólo lo que parecen, el jurista italiano dedica su *Psicopatología de las reformas cotidianas* a denunciar los casos en los que las normas jurídicas no son sólo normas jurídicas porque ocultan en sus entrañas determinadas disfunciones del sistema político.—*Ana Ruiz Legazpi*.