

tiva de la subvención. Una interpretación que, por lo demás, ha sido secundada en un reciente comentario doctrinal (F. LÓPEZ RAMÓN, «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», núm. 165 de esta REVISTA, 2004, págs. 35 a 38).

Estos aspectos deberán ser dilucidados en un futuro próximo, cuando el Tribunal Constitucional resuelva los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de Aragón (vid. *BOE* de 6 de abril de 2004), en los que se cuestiona el carácter básico de la mayor parte de los preceptos de la LGS.

Ximena LAZO VITORIA  
Universidad de Alcalá

BASSOLS COMA, Martín (coord.): *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, 877 págs.

El estudio de la Administración Pública de las Comunidades Autónomas ha cobrado, desde sus orígenes, una importancia cada vez más creciente. Martín BASSOLS COMA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá y Letrado de las Cortes Generales, gracias a su dilatada experiencia en esta materia, ha coordinado con resultados excelentes un completo estudio que pretende abordar el régimen actual de funcionamiento de las Administraciones autonómicas, sus problemas y sus perspectivas de futuro. Por las actuales circunstancias políticas, este trabajo presenta una gran actualidad y en él se aportan interesantes reflexiones sobre los temas centrales del debate político y jurídico español: la financiación autonómica, la necesidad de una «segunda descentralización», la reforma de los Estatutos de Autonomía, el papel del Senado, la simplificación de los aparatos organizativos, etc. Numerosos especialistas de reconocido prestigio participan desarrollando interesantes estudios generales y estudios concretos sobre la Administración de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.

El Profesor BASSOLS realiza un brillante estudio preliminar sobre las relaciones institucionales e interadministrativas que afectan a las Administraciones autonómicas. Tras explicar la especialmente difícil transformación de la Administración del Estado como consecuencia de la construcción del Estado de las Autonomías, (que obligó a desarrollar un nuevo y complejo sistema de relaciones interadministrativas), critica la falta de implantación por las Administraciones autonómicas de nuevas estrategias organizativas y de ordenación de los recursos humanos: un «isomorfismo mimético» que les ha llevado incluso a adoptar fórmulas propias de la denominada Administración institucional y a crear un complejo sector público empresarial. El desarrollo organizativo, fruto de la estabilidad en la asunción de competencias, ha llevado a un incremento espectacular del personal de las Administraciones autonómicas, que en 2003 ascendía a 1.141.397 personas, frente a las 544.010 de la Administración del Estado. A esta evolución ha contribuido de forma esencial el actual sistema de financiación autonómica, constituido al amparo de los principios de autonomía, coordinación, solidaridad, suficiencia, corresponsabilidad y estabilidad. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas ha garantizado la coordinación entre la Hacienda del Estado y las Haciendas autonómicas, aunque en la actualidad se viene demandando y discutiendo una mayor descentralización del gasto para hacer frente a las competencias transferidas de mayor calado, como la educación o la sanidad. La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas al servicio de los objetivos de estabilidad presupuestaria ha estado orientada a la reducción del gasto público generado por el incremento del aparato burocrático de las Comunidades Autónomas, que no se corresponde con la reducción del estatal a medida que esas transferencias se van realizando.

Con carácter previo a los tres estudios generales que vienen a continuación, Martín BASSOLS analiza las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Administraciones locales, la estatal y la europea, señalando las dificultades inherentes a la existencia de distintos niveles de

organización territorial. Comenta especialmente los problemas de vertebración de los entes provinciales tras el surgimiento del nivel autonómico, expone las distintas fórmulas de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas (Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación, órganos de encuentro o de participación, etc.), defiende la idea de transformar estos organismos de cooperación en órganos de apoyo y asistencia al Senado para permitir una racionalización y tecnificación previa al debate parlamentario, y, en fin, recuerda que la Administración competente para ejecutar el Derecho comunitario, en especial en lo relativo al reparto y a la distribución de los Fondos Europeos, debe ser aquella que ostente la competencia sobre la materia de acuerdo con la distribución constitucional, sin perjuicio de la necesaria colaboración y coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas.

Isabel BENZO SAINZ centra el primero de los tres estudios generales en la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas. Delimitados entre sí las relaciones de participación, el deber de información mutua y las técnicas de cooperación y coordinación, la autora desarrolla un análisis minucioso de los distintos mecanismos de relación interadministrativa y, en especial, de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación, los Convenios de colaboración entre ambas Administraciones (más de 4.400 a 31 de diciembre de 2000), los Planes y Programas conjuntos, o la creación de Consorcios.

Por su parte, Pablo TRILLO-FIGUEROA analiza, con cierta extensión, las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Administración local. Partiendo del análisis de las distintas formas de organización territorial del Estado, explica la evolución histórica del Estado español desde el siglo xv hasta la Constitución de 1978, momento en el que se produce el desarrollo del Estado autonómico. En la actualidad, el Estado autonómico está consolidado y el sistema constitucional de distribución de competencias está próximo a cerrarse, todo ello no sin ciertos inconvenientes para el ciudadano, que debe dirigirse simultáneamente a varias Administraciones para un único asunto,

lo que obliga a profundizar en la idea de la Administración única. A continuación, el autor resume la evolución histórica de los entes locales y considera que debe iniciarse un proceso que haga efectivo el mandato constitucional que reconoce a las entidades locales «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», llevándose a cabo una verdadera descentralización, también financiera, que garantice la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. El denominado Pacto Local constituye un proceso de fortalecimiento del papel que corresponde a los Gobiernos locales como tercer nivel territorial. También, los distintos Pactos de carácter autonómico han dado lugar a numerosos cambios normativos y al desarrollo de diferentes legislaciones autonómicas sobre régimen local. Todo lo anterior tiene como objetivo impulsar esta segunda descentralización de las Comunidades Autónomas a las Administraciones locales. Sin embargo, este proceso está lejos todavía de alcanzar su plenitud.

Por último, Carlos JIMÉNEZ PIERNAS y Francisco José PASCUAL VIVES presentan un interesante y claro análisis de los distintos problemas de orden jurídico y político que plantea la participación autonómica en el proceso de integración europea. Entre otras cuestiones, estudian los mecanismos de participación autonómica en las instituciones europeas (la participación de las Administraciones territoriales en el proceso de formación de la voluntad del Estado en el Consejo es, de momento, indirecta, ya que se articula en torno a la cooperación que tiene lugar en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas o en las Conferencias Sectoriales afectadas por razón de la materia), el papel del Comité de las Regiones y su reforma, la presencia de las Comunidades Autónomas en el Parlamento Europeo, la existencia de Oficinas de Información en Bruselas destinadas a la obtención de información comunitaria y a la promoción de los intereses autonómicos, y la intervención indirecta de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La cuestión de mayor interés es, sin duda, la aplicación y ejecución obligatoria del Derecho comunitario

por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. Aquí, no debe olvidarse que la responsabilidad por incumplimiento de esta obligación recae sobre el Estado miembro, aunque sea una entidad subestatal la que origine la infracción. Por ello, el Estado español ha creado mecanismos de control preventivo de la ejecución autonómica del Derecho comunitario, que son lícitos si no interfieren en el sistema constitucional de reparto de competencias. Finalmente, estos autores analizan las repercusiones que sobre las Comunidades Autónomas tiene el «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», en el que se pretende llevar a cabo un «giro regionalista» en la Unión Europea con dos tendencias principales: la concreción regional del principio de subsidiariedad y la reforma del Comité de las Regiones.

Ahora bien, el conocimiento de los contenidos y singularidades del régimen jurídico de las distintas instituciones administrativas autonómicas exige un estudio individualizado de cada una de las experiencias existentes, que, en este caso, han llevado a cabo prestigiosos especialistas que conocen bien cada Comunidad. Por obvias razones de espacio, no resulta posible un análisis pormenorizado de cada uno de los 18 trabajos específicos contenidos en la obra, por lo que haremos un breve comentario de sus aspectos más significativos.

La organización administrativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco se articula sobre la base de los Territorios Históricos (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) con un régimen dual, que pivota tanto en las Instituciones autonómicas comunes como en los propios Territorios Históricos. Los Profesores Iñaki AGIRREAZKUENAGA y Xavier ARZOZ explican las características de la Administración autonómica vinculada a las instituciones comunes de las tres provincias vascas, desgranando la estructura organizativa de esta Administración General y postulan una actualización de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno. Por su singularidad, explican la organización de los Territorios Históricos, constitucionalmente garantizada, que cuentan con un órgano legislativo (las Juntas Generales) y un órgano ejecutivo (la Diputación Foral). Los territorios

forales son instituciones provinciales, pero al mismo tiempo están dotados de plena potestad de autoorganización y de naturaleza política en el ejercicio de competencias autonómicas (que pueden ser incluso objeto de transferencia o delegación), lo que implica un mayor nivel de descentralización que el alcanzado en el resto de Comunidades Autónomas. La articulación de las relaciones competenciales entre Comunidad y Territorios Históricos se ha llevado a cabo por la conocida Ley de Territorios Históricos, que no ha podido evitar una cierta conflictividad resuelta por el Estatuto de Autonomía con la creación de la Comisión Arbitral del País Vasco, cuyo funcionamiento ha sido muy eficaz. Los autores dedican una especial atención a la Administración consultiva y a las Normas Forales sobre demarcaciones territoriales y organización local en los Territorios Históricos, criticando la ausencia de una Ley de régimen local o municipal vasca.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, sienta las bases de la organización administrativa de esta Comunidad. Juan-Cruz ALLI ARANGUREN y Juan-Cruz ALLI TURRI LLAS explican cómo la Administración Foral navarra ha quedado construida de manera muy jerarquizada, sin apenas desconcentración territorial, aunque sí funcional. Falta un régimen jurídico claro de su Administración institucional, y su régimen foral ha dado lugar a un régimen estatutario de función pública. Por su especialidad, junto al Tribunal Económico-Administrativo Foral y a la Policía Foral, destaca la existencia del Tribunal Administrativo de Navarra, órgano colegiado no sometido a instrucciones jerárquicas (art. 107.2 LRJ-PAC) que resuelve los recursos de reposición y los de alzada interpuestos frente a actos de la Administración Foral.

Enrique ARGULLOL MURGADAS y Xavier BERNADÍ GIL presentan un estudio sobre el Gobierno y la Administración Pública en Cataluña. Nos encontramos ante un completo trabajo sobre la organización administrativa de la Generalitat que comienza proporcionando una serie de datos que evidencian que estamos ante una Administración consolidada de dimensio-

nes considerables. La nueva Administración autonómica catalana, que desde el primer momento accedió al mayor grado de autonomía permitido por la Constitución, se construye sobre la base de una tradición y unos antecedentes propios. Los autores critican cómo su desarrollo se produce en un marco caracterizado por la ausencia de una renovación profunda de la Administración central y periférica del Estado y por una legislación catalana —en particular la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat— poco dada a la innovación organizativa, lo que también ocurre en el resto de Comunidades Autónomas. Tras esas consideraciones, exponen la organización de la Administración central (destaca la recuperación de la figura del *conseller en cap*) y periférica de la Generalitat, analizan el régimen de la Administración institucional y del sector público económico, y destacan, entre los órganos consultivos de la Administración, al Consejo Consultivo de la Generalitat y a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno. El estudio termina explicando el conjunto de relaciones de la Administración autonómica con los singulares entes locales catalanes y con la Unión Europea, y comentando el modelo de función pública de la Generalitat, que en 2003 tenía dotados presupuestariamente 135.820 puestos de trabajo.

Tras hacer un análisis particular de la evolución política gallega, Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ comenta el positivo desarrollo del Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 y el régimen organizativo general de la Xunta, que parte de la Ley 1/1983, de 22 de febrero. Dedicaba también un amplio apartado a comentar la importante reforma administrativa llevada a cabo en Galicia desde 1990 con el objeto de incrementar la eficacia en la actuación administrativa, la mejora del marco de las relaciones con los ciudadanos, la estabilidad y formación de los empleados públicos. En este último objetivo ha tenido un papel relevante la *Escola Galega de Administración Pública*.

Un prestigioso equipo de juristas de la Universidad de Sevilla analiza el régimen de la Administración andaluza. Alfonso PÉREZ MORENO, que dirige además la *Re-*

*vista Andaluza de Administración Pública*, sintetiza con gran claridad el difícil proceso de construcción de la Comunidad Autónoma y de sus instituciones. Destaca cómo nuestro sistema constitucional es de «autonomías integradas», donde la delimitación competencial no pretende parcelar la unidad nacional con fronteras interiores, sino que busca la cooperación de Estado y Comunidades Autónomas cuando ejercen sus cometidos en importantes áreas de los intereses generales. Entiende, además, que la duplicación inútil de estructuras, organismos o servicios administrativos en la organización administrativa del Estado y de las Comunidades Autónomas vulnera la legitimidad que preside el sistema constitucional. Pedro ESCRIBANO COLLADO elabora un estudio de la Administración Pública andaluza a partir de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración. Realiza interesantes reflexiones para una eventual reforma administrativa, incidiendo, entre otros aspectos, en la búsqueda de una mayor descentralización territorial. Roberto GALÁN VIOQUE analiza la organización periférica de la Junta de Andalucía, mientras que Encarnación MONTOYA MARÍN realiza un interesante y completo informe sobre la Administración instrumental.

Juan Luis DE LA VALLINA VELARDE expone, con gran rigor científico, las peculiaridades organizativas de la Administración del Principado de Asturias. El autor presta especial atención a la normativa propia y destaca cómo, por la reducida extensión de esta Comunidad Autónoma uniprovincial, la Administración periférica está poco desarrollada, debido a lo cual se han intensificado las relaciones con los entes locales que existen en la Comunidad y que son de diversa tipología. Algo similar ocurre en la vecina Comunidad cántabra, cuyo régimen organizativo comenta el Profesor Luis MARTÍN REBOLLO, quien, partiendo de la vigente Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración, examina a fondo la Administración central, periférica e institucional de la región y la estructura de su función pública. Ignacio GRANADO HUELMO describe ampliamente el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja,

mientras que Antonio MARTÍNEZ MARÍN y Cristóbal GUIRADO CID lo hacen, con la misma intensidad e interés, respecto de la Región de Murcia.

Ciñéndose a la estructura propuesta por el coordinador, José María BAÑO LEÓN y Andrés BOIX PALOP realizan un examen conciso del modelo organizativo de tipo burocrático-departamental existente en la Comunidad Valenciana, lamentando la falta de una mayor innovación, que hubiese permitido más eficacia en la actuación administrativa y evitado los problemas del sistema de organización tradicional. Dicho modelo parte de lo dispuesto en la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, y se completa en la práctica por el aumento de la importancia de los Gabinetes de los *Consellers*, del *Consell Jurídic Consultiu*, y de un creciente sector público económico. En la Comunidad Valenciana el conocimiento de las dos lenguas cooficiales es un mérito para el acceso a la función pública, a diferencia de legislaciones como la vasca, navarra, balear o catalana, donde existe la posibilidad de señalar plazas en las que el conocimiento de ambas lenguas sea requisito indispensable.

Las características de las tradicionales instituciones administrativas de Aragón y el compromiso en su mejora de los políticos y juristas de esta Comunidad han dado lugar a la consolidación del denominado «Derecho Público Aragonés». José BERMEJO VERA y Elisa MOREU CARBONELL, tras presentar las principales instituciones autonómicas (Cortes de Aragón, Presidente, Diputación General y Justicia de Aragón), llevan a cabo un análisis sintético, pero a la vez completo, de la estructura y organización de la Administración Pública aragonesa (Decretos Legislativos 2/2001, de 3 de julio, y 20/2003, de 18 de julio, y Decretos 74 y 75 de 11 de abril de 2000), comentando además el desarrollo de las competencias estatutarias y el régimen local aragonés.

El sistema organizativo de Castilla-La Mancha es objeto de exposición por quien mejor lo conoce, Luis ORTEGA, quien, tras explicar el régimen institucional de la Junta de Comunidades y el reforzamiento de la Administración periférica tras el proceso de asunción de nuevas competencias, critica la composición

y las carencias del Consejo Consultivo y la falta de delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales. Por su parte, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, en un trabajo de fácil lectura, estudia el tradicional modelo organizativo de Castilla y León, articulado por la Ley 3/2001, de 3 de julio. Al estar ante una de las Comunidades Autónomas más extensas del territorio nacional, cobra importancia obligada su Administración periférica, coordinada por una Comisión Territorial. Su Administración institucional gestiona más de un tercio del conjunto del gasto autonómico. Tengamos en cuenta, por cierto, que se ha aprobado recientemente la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. En las dos Comunidades castellanas existen órganos de cooperación y coordinación entre Administraciones autonómicas y locales, aunque todavía no se han producido movimientos descentralizadores de importancia.

Donde sí existe una Administración autonómica indirecta o descentralizada es en las Comunidades de base insular. José SUAY RINCÓN y Nayra ÁLAMO GONZÁLEZ nos transmiten el régimen organizativo de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde la Comunidad atribuyó a los Cabildos Insulares, mediante un conjunto de transferencias y delegaciones, competencias de gestión sobre una amplia lista de materias. Estos Cabildos ostentan, además, la representación ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla. Hay que destacar asimismo el régimen económico y fiscal especial de Canarias, fruto de unas relaciones especiales con la Unión Europea. Los autores insisten en el elevado número de Administraciones que actúan sobre un mismo espacio físico, lo que obliga a acentuar las relaciones de entendimiento y coordinación. Esta vía de administración indirecta también está presente, como nos dice Bartomeu COLOM PASTOR, en la Comunidad Autónoma de Illes Balears, donde la Comunidad ha transferido numerosas competencias a los Consejos Insulares, lo que plantea el problema del control de su gestión, que ha intentado resolver la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares.

Ana M.<sup>a</sup> NIETO-GUERRERO, Manuel MORALO, M.<sup>a</sup> Teresa CABEZAS, Ana Belén LU-

CAS y José Eugenio SORIANO elaboran el comentario sobre la organización de la Comunidad Autónoma de Extremadura. También el coordinador de la obra, Martín BASSOLS COMA, sintetiza el funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, destacando el esfuerzo autonómico por ordenar un territorio necesitado de la descongestión de la capital del Estado. La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración, no ha previsto la articulación de una Administración periférica propia, aunque en la práctica la Administración haya desconcentrado territorialmente sus servicios. La Comunidad cuenta con una extensa Administración institucional y ha previsto la descentralización de competencias en las Corporaciones locales.

Por último, Ángel SÁNCHEZ BLANCO describe el peculiar régimen autonómico de Ceuta y Melilla, condicionadas por sus factores históricos, culturales e institucionales. El autor analiza la organización administrativa de ambas Ciudades Autónomas, destacando sus diferencias, y comenta cómo se articula en ellas la Administración periférica del Estado. Ante la inestabilidad social e institucional, el autor reclama una alternativa institucional, tanto nacional como europea, para Ceuta y Melilla.

Dadas las pocas previsiones organizativas contenidas en el texto constitucional, que inciden preferentemente sobre sus estructuras centrales, todas las Comunidades Autónomas poseen, junto a las instituciones comunes de contenido similar, un régimen organizativo complementario bastante variado, que obedece en unos casos a razones históricas y en otros a necesidades organizativas. También disponen de una amplia y diversa Administración institucional. Pero lo que no debe dejarse de apuntar es que el aparato administrativo de nuestras Comunidades Autónomas presenta impresionantes magnitudes que, en algunas ocasiones, deberían simplificarse para contener el gasto público. Entre otras muchas cuestiones, debe destacarse, por último, que son muchas las voces que reclaman, con insistencia, una mayor descentralización territorial, para lo que el régimen insular puede servir de ejemplo.

Nos encontramos, pues, ante una obra trabajada y muy importante, que intenta sintetizar los principales problemas existentes en nuestra Administración autonómica y propone soluciones a los mismos. El completo estudio comparativo existente ayuda a analizar las distintas singularidades de cada Comunidad o Ciudad Autónoma, lo que permite extraer importantes conclusiones y tener una clara visión de conjunto.

Jesús DEL OLMO ALONSO  
Universidad de Alcalá

CAMMELLI, Marco: *La pubblica amministrazione. Cosa è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bolonia, 2004.

I. La propuesta liberalizadora ha adquirido desde hace algunos años un alcance notable sobre un buen número de actividades económicas. Actividades económicas tradicionalmente configuradas como servicios públicos de titularidad de la Administración. Por motivos de distinta índole, tales servicios han sido despubblicados, al entenderse que dicha despubblicación era el paso previo ineludible para la existencia de una pluralidad de empresas y de un verdadero mercado. Sin embargo, el proceso mencionado no ha venido a suponer la completa retirada de la Administración de ninguno de aquellos servicios liberalizados. La más que notable incidencia de éstos sobre los intereses colectivos ha conllevado que dicho retraimiento haya podido ser solamente parcial o limitado. Se ha ceñido, en concreto, al ámbito de la titularidad y de la gestión. No ha afectado, pues, a otros aspectos también decisivos, tales como la regulación, ordenación (típicamente autorizaciones), planificación, limitación, control o sanción; aspectos éstos que, a partir de ahora, centrarán el interés de las Administraciones públicas.

Así las cosas, aunque no cabe ocultar las transformaciones ya producidas y las que sin duda se habrán de producir (por ejemplo, de la mano del controvertido proyecto para liberalizar el mercado de