

LA LEY Y SU APLICACION EN EL ORDENAMIENTO REGIONAL

Comentario al libro de S. Muñoz Machado
«Cinco estudios sobre el poder
y la técnica de legislar»

FERNANDO MARIN RIAÑO

1. Sabido es que la Ley ha perdido la majestad que antaño le correspondía. En los ordenamientos contemporáneos ya no es la fuente exclusiva de creación de derecho ni siquiera la suprema. En efecto, la Ley se ve obligada a compartir su supremacía con otros instrumentos normativos que emanan de poderes distintos a la representación popular, así como a soportar el control que de su constitucionalidad realiza en última instancia el Tribunal Constitucional.

El libro que hoy comentamos trata de esta crisis, aunque con un objeto limitado y desde una perspectiva particular. A pesar de lo amplio de su título, el libro se refiere exclusivamente a las relaciones entre la ley estatal y la ley regional, siendo su principal preocupación, como confiesa en el prólogo, «la búsqueda de criterios jurídicos que sirvan para determinar con exactitud el espacio útil del que disponen los legisladores que conviven en el seno del Estado, es decir, en términos jurídicos más depurados, la delimitación del contenido específico de su poder, de sus competencias» (1). Pero tal preocupación no es la única. Además de analizar con exquisito rigor jurídico el sistema de distribución de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estudia los derroteros que ha seguido la práctica, poniendo de manifiesto las consecuencias perniciosas para el funcionamiento del Estado que comporta. Nos ilustra, en fin, sobre las condiciones bajo las cuales han de elaborarse las leyes para que puedan llegar a ser aplicadas.

(1) *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986, p. 16.

No encontrará, sin embargo, el lector en este libro un estudio sistemático sobre estas cuestiones. Quien quiera hacerlo tiene a su disposición su obra *Derecho público de las Comunidades Autónomas* (2). Se encontrará, en cambio, con una recopilación de estudios aparecidos con anterioridad en publicaciones independientes o en revistas especializadas. Dada la calidad de los trabajos, alguno de los cuales calificable ya de clásico (3), su recopilación y publicación unitaria constituye un acierto.

Pero la obra tiene además una dimensión temporal que le da un valor inusitado, pues no en vano los escritos que recoge se han elaborado y publicado en los años en que se ha iniciado el montaje del llamado Estado de las Autonomías, y en los que se han planteado los diversos y complejos problemas que conlleva. Como señala el autor, «el orden de los estudios está ajustado a la misma cronología de los acontecimientos que se analizan: el origen constitucional del nuevo diseño del poder legislativo, su contenido y sus límites, las concreciones de las regulaciones constitucionales llevadas a término desde los Estatutos de Autonomía, el punto de vista del Tribunal Constitucional en sus primeros pronunciamientos, el intento del legislador estatal, a través de una ley propia, de afinar los criterios constitucionales relativos a la convivencia de los legisladores múltiples y, en fin, al margen de los principios teóricos y abstractos, los derroteros reales que se están haciendo en la práctica del ejercicio ordinario del poder legislativo y las virtudes e inconsecuencias del mismo» (4). Es, pues, como reconoce, una historia del nacimiento de los poderes legislativos territoriales y una crónica de los problemas jurídicos que las condiciones en las que han nacido y en las que actúan producen. Será este libro, sin duda, lectura obligada para obtener la perspectiva necesaria para llegar a comprender mejor las soluciones que ahora se consideran vigentes y la seguridad imprescindible para afrontar la construcción de las futuras.

(2) Dos volúmenes editados en Civitas, Madrid, 1982 y 1984, respectivamente. Recensionados por JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO en la *REDC*, núms. 9, pp. 285-309, y 12, pp. 277-298.

(3) Me refiero a su obra *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, publicada en Cuadernos Civitas en dos ediciones, 1979 y 1981. Aparte del valor intrínseco de esta obra, tiene un valor añadido por haber contribuido de forma notable a la conversión del proceso de instauración de las Comunidades Autónomas de un problema político a un problema técnico-jurídico; sobre el significado de esta conversión véase GARCÍA DE ENTERRÍA, *El futuro de las Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 467-468.

(4) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios...*, p. 16.

2. El primero de los estudios recogido en esta obra tiene como principal preocupación deducir de la Constitución las líneas maestras que presiden la organización territorial del Estado. Tarea ciertamente nada fácil dada la materia prima a partir de la cual tiene que trabajar: el denostado título octavo de la Constitución. A pesar de ello, «Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas» es el punto de referencia obligatorio para el estudio de estas materias, dada la maestría con la que describe la estructura jurídica del sistema autonómico.

El autor parte del siguiente presupuesto: la Constitución no define la organización territorial del Estado, sino que se remite a los Estatutos de Autonomía. Aquélla, sin embargo, desde su calidad de norma suprema, enmarca y limita las posibilidades organizadoras de éstos, no sólo en el momento de su aprobación, sino también durante toda su vigencia, pues los Estatutos han de interpretarse de acuerdo con la Constitución. Idea que tiene ocasión de desarrollar al estudiar los primeros Estatutos de Autonomía y que le sirve para resolver desde la óptica constitucional uno de los problemas que plantea la defectuosa técnica empleada por aquéllos: la calificación como exclusivas de competencias que en realidad son compartidas. «... La solución más correcta a este problema —dice el autor— debe buscarse en una interpretación integrada de la Constitución y los Estatutos para verificar cuál es el régimen real de cada competencia sin perjuicio de las calificaciones o palabras que para designarla se utilicen» (5).

La Constitución de 1978 construye un Estado complejo en el que conviven diversos ordenamientos territoriales: el del Estado y el de las Comunidades Autónomas. Estos son, en principio, ordenamientos separados por razón de su competencia, correspondiendo a los Estatutos de Autonomía definir, en el marco de los artículos 148 y 149 de la Constitución, el ámbito de la misma y la naturaleza de sus potestades, que pueden ser legislativas. Dado que el Estado se reserva importantes competencias legislativas, se producirá con el desarrollo del Estado autonómico un nuevo fenómeno: el de la coexistencia sobre un mismo territorio de leyes aprobadas por diversos poderes. Los eventuales conflictos entre las mismas han de resolverse de acuerdo con las siguientes reglas. Provisionalmente el conflicto se resuelve en favor del Estado salvo cuando entre en juego una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (regla de la primacía). Tal solución, sin embargo, no puede alterar

(5) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, en «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», en *Cinco estudios...*, p. 110.

el orden de competencias, pues el respeto al mismo determina la validez de la ley regional y la estatal, por lo que en última instancia habrá de preferirse la ley que el Tribunal Constitucional considere competente (6).

Tal es, en resumidas cuentas, para el autor la estructura jurídica del Estado autonómico tal y como se deduce de la Constitución. Ahora bien, a medida que éste entra en funcionamiento aparecerán nuevos problemas, que será necesario integrar dentro del esquema elaborado, sirviendo de esta forma como test o prueba de la validez del mismo. Este es el reto que se plantean los demás estudios contenidos en la obra que comentamos. Antes de comenzar es preciso, sin embargo, señalar que en los mismos no se encontrará siempre la doctrina definitiva del autor, sino, en ocasiones, los primeros esbozos. Para una visión más depurada de los problemas en ellos tratados es preciso acudir al *Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Ello no significa que carezca de interés la consulta de esta obra. Por el contrario, ésta es necesaria, pues normalmente, por razón de las publicaciones a las que van destinadas, los estudios contenidos en la misma tienen un mayor grado de desarrollo que su *Derecho público...*, forzosamente más sintético.

3. Una de las primeras cuestiones con las que se enfrenta el autor es la posibilidad que tienen las leyes del Estado de delimitar las competencias de las Comunidades Autónomas. En «Las potestades legislativas...», y más detenidamente en «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», observa que la distribución de competencias que se obtiene del juego Constitución-Estatutos de Autonomía no es completa. Por una parte, porque la propia Constitución se remite a normas distintas de los Estatutos para que operen la necesaria delimitación entre las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. Por otra, porque los Estatutos de Autonomía no se ha preocupado de precisar las competencias que asumían, agotando simplemente el marco de posibilidades que les ofrecía la Constitución. Las imprecisiones resultantes se salvan mediante la cláusula «sin perjuicio u otra similar», que «abre la posibilidad de que por medio de textos legales ulteriores se concrete más el campo de juego de cada ente o se establezcan con más detalle los términos en que ha de producirse su participación en la regulación o gestión de cada materia concreta» (7). Las posibilida-

(6) Sobre las relaciones entre ordenamientos véase GARCÍA DE ENTERRÍA, «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos, sistemas de relaciones», en *RAP*, 100-102, pp. 213 a 292.

(7) «La interpretación estatutaria...», en *Cinco estudios...*, p. 99.

des y límites de esta función de la legislación estatal serán estudiadas por el autor al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La primera sentencia que estudia esta cuestión es la de 13 de febrero de 1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares. Esta sentencia es criticable, según el autor, porque en lugar de utilizar para juzgar la validez de la operación de deslinde competencial que realizaba la LOECE el criterio bases-desarrollo utilizaba el criterio materias propias de la ley orgánica-materias conexas. Tal tesis, dice el autor, «conduce a resultados inadmisibles (pues) ... las competencias de las Comunidades Autónomas no serán todas las incluíbles en el concepto de desarrollo legislativo (que es el ámbito que le conceden sus Estatutos), sino tan sólo aquellos que la ley orgánica haya abierto a su disponibilidad, que eventualmente pueden ser más restringidas» (8). La crítica a la sentencia no se refiere, por tanto, al hecho de que una ley orgánica delimite las competencias de las Comunidades Autónomas, sino el que el criterio que ha utilizado no es el que se deduce de los Estatutos de Autonomía. El Tribunal Constitucional debería haber declarado por ello la inconstitucionalidad de la LOECE.

Asumiendo en gran parte lo dicho en el voto particular de RUBIO y AROZAMENA en la sentencia de 13 de febrero de 1981, el Tribunal Constitucional sentará una doctrina mucho más restrictiva que la sustentada por el autor sobre las posibilidades de las Leyes de Bases del Estado para delimitar las competencias de las Comunidades Autónomas (9). A lo largo de la misma

(8) «La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Cinco estudios...*, pp. 123-124. Es preciso señalar que el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 6 de noviembre de 1986, abandona la doctrina criticada aproximándose a la tesis del autor. Se trata de una ley de una Comunidad Autónoma que modifica en ciertos aspectos (órganos de representación de padres y profesores) la LOECE. Al juzgar la validez de esta operación dice: «La delimitación de competencias que establece el artículo 149.1.30 entre el Estado y las Comunidades cuyos estatutos hayan operado a partir de este precepto, no podrá establecerse sin más, tomando como parámetro el texto fundamental aprobado en 'desarrollo' de los derechos enunciados en el artículo 27 de la Constitución. Para alcanzar el deslinde competencial es necesaria una indagación material, que permita identificar cuáles, de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica, encierran 'normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución', porque sólo son ellas, respecto de estas Comunidades, las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas.»

(9) Aunque luego no la siga correctamente al resolver el caso concreto; véase SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios...*, p. 159. El espíritu de una de sus críti-

precisa en qué sentido delimitan las Leyes de Bases las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. «La función delimitadora de competencias que cumplen las leyes básicas es necesariamente negativa en lo que a las Comunidades Autónomas atañe. Quiero decir que la ley básica estatal puede fijar los contornos de lo básico y, al hacerlo, amojonará el lindero donde comienzan las competencias autonómicas... En todo caso, lo que la Constitución no permite es que una ley básica defina o delimite positivamente las competencias autonómicas, ni que las concrete en su propio texto» (10).

Tales afirmaciones son correctas y se corresponden con la naturaleza que tienen las Leyes de Bases en el sistema autonómico: son leyes a través de las cuales el Estado establece «una regulación normativa uniforme y de vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común desarrollo normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia» (11).

En el ejercicio de su facultad de desarrollo las Comunidades Autónomas deben respetar esta regulación normativa uniforme, y en este sentido delimita las competencias de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, el uso del término «delimitar» puede inducir a equívocos sobre la naturaleza de las Leyes de Bases, pues permitiría suponer que las Leyes de Bases son leyes que delimitan competencias del Estado y las Comunidades Autónomas a los efectos del artículo 28.1 de la LOTC. Y tal conclusión no es posible, ni siquiera a la luz de la doctrina sentada por el autor. «Esta definición (lo de qué ha de entenderse por básico en una materia) ... pertenece hacerla a las Cortes Generales, autoras de la ley, y, si se cometen excesos, el Tribunal mismo las corregirá cuando la ley sea impugnada» (12). La ley autonómica de desarrollo no es inconstitucional siempre que contradiga lo establecido en las Leyes de Bases, lo que ocurriría si ésta se identificara con las leyes a las que se refiere el artículo 28.1. Sólo lo será cuando desconozca aquellas regulaciones

cas (una medida concreta no puede considerarse materia básica) ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional; véase sentencia de 19-XII-1985.

(10) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios...*, p. 158.

(11) STC 28 de enero de 1982; véase SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, pp. 417 y ss.

(12) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios...*, pp. 157-158.

que sean efectivamente básicas, pues en tal caso habrá excedido sus competencias, que se contraen al desarrollo y no a la definición de lo básico.

4. Con la doctrina anterior el Tribunal Constitucional formula un nuevo límite del legislador, que tiene su fundamento en la garantía constitucional de la posición de las Comunidades Autónomas. Por esta razón, el desconocimiento del mismo determina la inconstitucionalidad de la ley.

Ahora bien, éste no es el único límite de la ley relacionado con la estructura territorial del Estado. La distribución de competencias operada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y leyes delimitadoras limitan también las posibilidades del legislador. Así lo señaló el autor en «Las potestades...», concluyendo lógicamente que la invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas por una ley estatal determina su inconstitucionalidad. Esta tesis no ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional, quien en su sentencia 86/1982, de 23 de diciembre, admite que una ley estatal que se haya excedido en su competencia no es por ello inconstitucional, pues es aplicable con carácter supletorio en la Comunidad Autónoma, y aplicable en otras Comunidades Autónomas.

En «Las deformaciones del ordenamiento jurídico» (13) considera que la tesis del Tribunal Constitucional no es objetable en cuanto al fondo, antes al contrario, es consecuencia necesaria del propio sistema autonómico que ha sido diseñado por la Constitución y los Estatutos y en particular del funcionamiento de la regla de supletoriedad del ordenamiento estatal que establece el artículo 149.1.3. Ahora bien, advierte que un uso abusivo de esta cláusula puede producir problemas importantes. En particular, el legislador estatal podría «desentenderse realmente de la distribución de competencias constitucional y estatutariamente establecidas y seguir dictando normas de amplitud general» (14). Desde el punto de vista constitucional tal actuación no es problemática, simplemente tales normas tendrían una aplicabilidad de segundo grado en las Comunidades Autónomas que resulten competentes. Los problemas surgirán en cuanto que «el Estado, usando la cláusula de supletoriedad, dicte normas en materia de competencias de las Comunidades Autónomas y no advierta que dichas normas sólo tienen vocación de derecho supletorio» (15). Esta es una de las razones que, a juicio del autor, pueden hacer del ordenamiento español «un ordenamiento inmanejable y caótico», con los

(13) En *Cinco estudios...*, pp. 196 y ss.

(14) *Ibidem*, pp. 196-197.

(15) *Ibidem*, p. 197.

evidentes riesgos que ello conlleva. Para evitarlo, «el legislador está obligado a aclarar el alcance de sus normas, a dejar separado lo primario de lo básico y contribuir así a una racional organización del ordenamiento» (16). La razón de tal consejo es evidente, pero no resolverá todos los problemas, pues la interpretación sobre el ámbito competencial contenido en la ley estatal no vincula necesariamente a los aplicadores del derecho. Sobre esta cuestión volveremos más adelante, ahora es preciso que nos detengamos en el problema de la interpretación.

En el fundamento cuarto de la sentencia de la LOAPA el Tribunal Constitucional afirma que existen límites implícitos a la potestad legislativa del Estado (y se supone también que de las Comunidades Autónomas), uno de los cuales es dictar normas que se limiten a precisar los conceptos de la Constitución, normas meramente interpretativas. Tal y como ha señalado el autor, «se trata de una doctrina débil y técnicamente mal planteada. La doctrina de la sentencia del Tribunal supone una especie de modernísima reverberación de una preocupación vieja de los legisladores: que las leyes sólo sean interpretadas por su autor, el propio poder constituyente, o por el mantenedor o garante de su obra y único albacea: el Tribunal Constitucional» (17). Pretensión que no se ajusta a la Constitución, pues el Tribunal Constitucional es el intérprete exclusivo de la Constitución, pero no el único. El legislador puede interpretar la Constitución, correspondiendo al Tribunal Constitucional juzgar en última instancia la corrección de la misma. Esto es lo que debió hacer, y no declarar la inconstitucionalidad de la ley sin entrar a considerar la corrección de la interpretación en ella contenida. Como señala el autor, «seguramente el Tribunal Constitucional ha llegado a persuadirse de que su decisión era políticamente la más conveniente», pero «el Tribunal Constitucional no ha usado debidamente el derecho para obtener tales resultados» (18). Prueba de ello es que él mismo la ha abandonado en la primera ocasión que ha tenido, aunque sin confesarlo expresamente. En efecto, en la sentencia 87/1983, de 27 de octubre, acepta que una Comunidad Autónoma pueda «... determinar el alcance de la cooficialidad que se derive inmedia-

(16) *Ibidem*, pp. 201-202.

(17) En «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», en *Cinco estudios...*, pp. 166-167.

(18) *Ibidem*, pp. 178 y 179. Sobre los efectos políticos de la sentencia de la LOAPA, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, en *El futuro de las Autonomías...*, op. cit. en nota 3, pp. 461-466. Sobre los aspectos jurídicos de la sentencia, véase CRUZ VILLALÓN, «¿Reserva de Constitución?», en *REDC*, núm. 9, pp. 185-203.

tamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquella...».

5. El último estudio contenido en el libro trata de la complejidad del ordenamiento jurídico español, consecuencia necesaria de la pluralidad de productores normativos.

Esta es estudiada desde una doble perspectiva: por una parte, estudia los criterios que ofrece el ordenamiento jurídico para resolver los conflictos entre normas; por otra, la aplicación de la ley por sus destinatarios inmediatos: los órganos administrativos de las Comunidades Autónomas. En ambos casos la conclusión a la que llega es similar: la complejidad del ordenamiento tal y como se ha desarrollado durante los primeros años de funcionamiento de las Comunidades Autónomas dificulta la aplicación de la ley, llegando en ocasiones a hacerla imposible. Para evitar que estos efectos se sigan produciendo avanza determinadas soluciones. Estudiaremos cada problema por separado.

La determinación de la ley aplicable es una de las operaciones que ha de realizar todo operador del derecho antes de resolver el caso concreto que a su conocimiento se le plantea. Según el autor, esto debería ser fácil, utilizando las reglas de competencia, prevalencia y supletoriedad. La primera es la principal y «asegura un ámbito concreto de poder al Estado y a las Comunidades Autónomas y delimita las esferas respectivas de actuación, que no pueden ser rebasadas so pena de nulidad de las decisiones. El principio de competencia es una regla de relación fuertemente eficaz: para resolver contradicciones entre normas basta con confrontar cada texto con las competencias de sus autores y delimitar la aplicabilidad de la dictada por el ente competente» (19). El principio de prevalencia «entra en juego cuando las reglas de competencia no bastan para resolver un conflicto. Hay supuestos en que la aplicación de las reglas de competencia no es suficiente para resolver sobre la validez de las normas» (20). «El principio de supletoriedad del derecho estatal cierra el sistema normativo, evitando la existencia de vacíos.» La claridad de estos criterios se complica, sin embargo, cuando las reglas de distribución de com-

(19) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO en «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional», incluido en *Cinco estudios...*, p. 187.

(20) *Ibidem*, p. 187. El alcance del principio de prevalencia ha sido objeto de discusión doctrinal; sobre la misma véase OTTO, «La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional», en *REDC*, núm. 2, pp. 57-92, y SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, vol. I, pp. 400-409.

petencias son complejas, solapándose en muchas ocasiones (21), y cuando los legisladores introducen prescripciones por si acaso resultan de aplicación. El órgano aplicador del derecho se ve obligado a realizar una compleja operación interpretativa cuya solución no necesariamente será satisfactoria. El legislador debería evitar que esto ocurra definiendo claramente cuál es su competencia.

El diagnóstico realizado por el autor es cierto, así como lo es el remedio propuesto. No trata, sin embargo, una cuestión que, a nuestro juicio, es importante. A saber: el determinar quién es el órgano competente para decidir sobre la aplicabilidad de la ley salvando los eventuales conflictos que se produzcan. Este no será siempre el Tribunal Constitucional, que con sus sentencias podrá clarificar el ordenamiento aplicable con efectos frente a todos. Por el contrario, dada la introducción en nuestro ordenamiento de la regla de prevalencia y la doctrina del Tribunal Constitucional que permite reconducir la mayor parte de los conflictos entre ley estatal y regional al terreno de la aplicabilidad y no al de la validez, serán los jueces ordinarios los competentes para resolver estas cuestiones sin acudir al Tribunal Constitucional. Esta situación hace aparecer otro riesgo: el de ruptura de la igualdad en la aplicación de la ley estatal en las diversas zonas del territorio. Para evitarlo, el artículo 58 de la LOPJ ha creado un recurso de casación en materia contencioso-administrativa que pretende unificar la interpretación del derecho estatal.

Como dice el autor, «la misma proliferación y confusión normativas ... repercuten ... en la correcta ejecución de las disposiciones por la Administración ... especialmente cuando la Administración encargada de ejecutar las leyes estatales sea la Administración autonómica y no la estatal» (22). En este caso, que será prácticamente el habitual, está en juego además «la igual aplicación de la misma en todas las partes del territorio». Como estudió GARCÍA DE ENTERRÍA (23), una de las razones del surgimiento de la Administración contemporánea fue la instauración del principio de igualdad, que se mantiene cualquiera que sea la estructura territorial del Estado, aunque en los de estructura centralizada los mecanismos de garantía sean distintos que los de la Administración napoleónica. En los Estados Federales son: la vigilancia

(21) Véase STC 71/1982, de 30 de noviembre.

(22) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, «Las deformaciones...», en *Cinco estudios...*, pp. 203-204.

(23) En *Revolución francesa y la Administración contemporánea*, Madrid, 1981.

federal y la coacción federal. Mediante ellos, «la Federación tiene derecho a ser informada exactamente de la forma en que sus leyes se ejecutan, puede vigilar la aplicación efectiva e incluso expedir directivas e instrucciones para lograr una uniforme interpretación de los textos por sus aplicadores. Si la vigilancia practicada permite observar incumplimientos o desviaciones y éstos no son corregidos, la Federación puede utilizar mecanismos coactivos de diverso género para superar dichas situaciones y lograr la aplicación exacta de las leyes» (24). Finalidades similares se cumplen con los mecanismos de este estilo que existen en nuestro ordenamiento. Pero no por ello puede decirse que la situación sea satisfactoria y puedan eliminarse los problemas antes apuntados. Antes al contrario, como señala el autor, es característico de los sistemas federales el desarrollo, ante la amenaza de los mecanismos coactivos, de técnicas de cooperación e integración que permiten a las regiones participar en la elaboración de las leyes que luego han de aplicar y al Estado conocer mejor las realidades que ha de regular, siendo la técnica más desarrollada la de segunda Cámara legislativa integrada por representantes de las regiones. Como dice el autor en el prólogo: «Nuestro sistema ... en este punto, fue gestado realmente cojo, y ese defecto se le va notando más con el paso de los años en la medida en que crece y se desarrolla. Es manifiesto, por ello, la necesidad de remediar esta insuficiencia orgánica antes de que la deformidad alcance al cuerpo entero y el solo pie que lo sostiene no pueda con la carga» (25).

(24) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, «Las deformaciones...», incluido en *Cinco estudios...*, p. 205.

(25) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, en *Cinco estudios...*, p. 19.

RESEÑA BIBLIOGRAFICA*

* Han participado en la elaboración de esta Sección:

Guiomar Arias Berrioategortúa.

Ricardo Banzo Alcubierre.

Raúl Canosa Usera.

Sergio M. Díaz Ricci.

José I. Sánchez Amor.

Julián Sánchez García.

Habiendo sido coordinada por *Germán Gómez Orjanel*, Consejero técnico del Centro de Estudios Constitucionales.