

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

ARROYO GIL, Antonio: *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d'Estudis Autònòmics (Colección ConTextos), Barcelona, 2009, 172 págs.

La clara influencia en el constituyente español de 1978 y el prestigio doctrinal sobre el que se ha construido han erigido al federalismo alemán en un muy recurrente —cuando no en el principal— referente de la literatura *iuspublicista* española dedicada al análisis del Estado autonómico. No es de extrañar, por tanto, que, a fecha de hoy, se hayan sucedido ya entre nosotros varias publicaciones sobre la que fue concebida como «la madre de todas las reformas» del federalismo cooperativo en Alemania (*Föderalismusreform*). Reforma, cuya primera fase concluyó con la entrada en vigor, el 1 de septiembre de 2006, de la modificación de más de una veintena de preceptos constitucionales, relegándose la discusión sobre algunos aspectos financieros a un segundo período que finalizó el pasado verano con una nueva reforma de la Ley Fundamental.

La obra que aquí recensionamos se inserta claramente en este contexto, viniendo avalada su calidad por la concesión del *II Premio Josep Maria Vilaseca Marcet*, convocado bianualmente por el *Institut d'Estudis Autònòmics* de la Generalidad de Cataluña para la promoción de la investigación en el ámbito de las autonomías políticas y el federalismo. Dicho reconocimiento lo fue *ex aequo* junto al trabajo «Infraestructures aeroportuàries, federalis-

me i autonomia política: un estudi comparat dels reptes de la gestió dels aeroports a Alemanya i Espanya», de la profesora Dra. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, habiéndose publicado ambos como los números 10 y 11 de la colección «Contextos» editada por el mencionado organismo catalán.

La evolución del federalismo en Alemania ha sido una de las principales preocupaciones investigadoras del profesor Antonio ARROYO GIL, pudiendo considerarse la presente publicación el resultado natural de otros interesantes trabajos suyos que la han precedido recientemente, en particular «El federalismo alemán en la encrucijada» (CEPC-Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2006), donde ya se ocupó de los primeros pasos de la reforma hoy concluida. Tal y como anuncia claramente el subtítulo de la obra comentada, el objeto de la investigación lo constituye, en este caso, la 52.ª Ley de reforma de la Ley Fundamental de Bonn, aprobada el 28 de agosto de 2006, núcleo esencial de la primera fase de la reforma del federalismo (*Föderalismusreform I*). Como también se advierte explícitamente desde su inicio, el estudio no se limita a una mera exposición de los cambios normativos, sino que tiene un marcado carácter crítico, de tal modo que los nuevos preceptos se someten a un examen valorativo desde el punto de vista jurídico y político-institucional. Es este también un libro excelentemente documentado, como prueba el apartado final dedicado a «Documentación y Bibliografía», donde se da cuenta de la abundante y actualizada bibliografía manejada, así como de un amplio listado de documentos de trabajo generados en el proceso de dis-

cusión, elaboración y aprobación de la reforma.

En cuanto a su estructura interna, la obra responde a una clara sistemática articulada en torno a cinco capítulos, de extensión sensiblemente diversa, pero que sirven de forma eficaz al objeto de la investigación. Al capítulo introductorio (I), en el que se exponen los antecedentes inmediatos de la reforma, le siguen otros dos, igualmente breves, que describen los objetivos perseguidos (II) y las ventajas esperadas (III) por sus impulsores. El núcleo de la obra lo constituye el capítulo IV, que detalla y examina las modificaciones constitucionales aprobadas, clasificándolas por áreas temáticas. La obra se cierra con un sugestivo capítulo de conclusiones finales (V), en el que se hace una primera valoración acerca del grado de ajuste de la reforma a los objetivos planteados. Finalmente, además del ya mencionado apartado de fuentes, el libro cuenta con un anexo que contiene una útil traducción al castellano del conjunto de preceptos constitucionales modificados.

Para facilitar la comprensión de los motivos y la trascendencia de la reforma, el profesor ARROYO inicia su estudio con un breve repaso a los principales hitos del itinerario político-legislativo de la reforma a partir de la constitución, en octubre de 2003, de la Comisión Mixta para la modernización del orden federal (*Föderalismuskommission I*). En este momento inicial de la obra, el autor hace ya explícita su admiración por los modos y usos democráticos de la política alemana contemporánea, que se habrían puesto especialmente de manifiesto en dicho proceso negociador. Reconociendo la voluntad de consenso demostrada en este punto por los miembros de la «Gran Coalición» surgida de las elecciones federales de 2005, ARROYO elogia particularmente la transparencia y publicidad del procedimiento, así como el amplio grado de participación otorgado a instituciones y agentes sociales y económicos, además de expertos académicos.

Tomando como punto de referencia lo publicado por el Gobierno Federal, los objetivos fundamentales de la reforma se resumen en tres. Primero, la reducción del

número de leyes federales necesitadas del asentimiento del *Bundesrat* (Consejo Federal), a fin de mejorar la agilidad y transparencia del procedimiento legislativo y la capacidad legislativa del *Bundestag* (Parlamento Federal). Segundo, la clarificación de responsabilidades políticas entre las partes intervinientes en el procedimiento legislativo federal, el *Bundestag* y el *Bundesrat*, lo que correlativamente supone una mejor delimitación en el reparto de competencias legislativas entre la Federación y los Estados federados. Por último, se pretende también una mejora de la eficiencia en el cumplimiento de las tareas públicas. En opinión del Gobierno Federal, la reforma constitucional deberá aportar ventajas a todos los niveles administrativos. Para la Federación, al verse aumentado el peso del *Bundestag* frente al *Bundesrat*. Para los *Länder*, en la medida en que la pérdida de peso en el procedimiento legislativo federal, se ve compensada con un cierto aumento de sus competencias exclusivas. Y, para los entes locales, al reforzarse su autonomía frente a la Federación. Asimismo, el aumento de poder del Parlamento federal y la mayor transparencia y simplificación del procedimiento legislativo deben comportar beneficios para el principio democrático, la confianza de los ciudadanos en la política y para la economía en general.

Para el análisis de las concretas modificaciones aprobadas, se procede a su clasificación en seis áreas temáticas: distribución de competencias entre la Federación y los *Länder*; *Bundesrat*; Unión Europea; reducción de las tareas comunes; relación Federación-*Länder*-Municipios (y asociaciones de municipios) y reformas financieras. En consonancia con la importancia que la reforma le confiere, merece una especial atención la nueva distribución de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*. Más allá de las modificaciones en el reparto de los concretos sectores materiales, que se han dado unas veces a favor de los Estados federados y otras a favor de la Federación, destaca la derogación de la legislación marco (antiguo art. 75 GG) y sobre todo la introducción de la denominada legislación divergente de los *Länder* (art. 72.3 GG). Es precisamente esta últi-

ma la que merece una de las críticas más incisivas del profesor ARROYO. Para él, la introducción de esta categoría legislativa habilita el solapamiento de legislaciones entre Federación y *Länder*, algo que era tradicionalmente ajeno al federalismo alemán, donde las concretas materias legislativas eran siempre exclusivas de un legislador u otro, con independencia del tipo de que se tratase (exclusiva, concurrente o marco). El nuevo tipo legislativo admite las «dobles competencias», concepto calificado por ARROYO de «auténtica *aberratio iuris*», al abrir la puerta a una suerte de «ping-pong legislativo», donde la Federación y los *Länder* podrían aprobar *ad infinitum* regulaciones distintas en las materias previstas constitucionalmente. Con ello, se contravienen directamente los objetivos de clarificación y delimitación de las responsabilidades políticas, pretendidos por la reforma.

En términos generales, tampoco merecen la valoración positiva del autor los cambios respecto al papel del *Bundesrat* en la aprobación de las leyes federales. Por un lado, allí donde se ha eliminado la necesidad de asentimiento de dicho órgano (art. 84.1 GG), se ha introducido la técnica ya criticada de la legislación divergente. Mientras que, en otros casos (art. 104a4 GG), directamente se han incrementado las posibilidades de intervención del *Bundesrat*, incumpliendo los objetivos iniciales de la reforma. En cuanto al ámbito de la Unión Europea, se ha buscado, por un lado, conciliar la agilidad y la eficacia de la toma de decisiones federal en los asuntos comunitarios con la participación de los *Länder* cuando se afecten sus competencias (arts. 23.6 y 52.3a GG), y, por otro lado, definir con mayor nitidez la responsabilidad tanto de la Federación como de los *Länder* frente a una incorrecta o extemporánea aplicación o transposición del derecho comunitario (arts. 104a6 y 109.5 GG), siendo la valoración de las modificaciones acordadas aquí más bien modesta. Mejor consideración merecen, primero, la supresión de algunos supuestos de las llamadas «tareas comunes» entre la Federación y los *Länder*, que, si bien constituían una clara manifestación del modelo de federalismo cooperativo, venían siendo criticadas por

su complejidad y falta de transparencia; y, segundo, la potenciación de la autonomía de municipios y agrupaciones de ellos, mediante la prohibición de que la Federación pueda transferirles directamente competencias por ley (arts. 84.1.VI y 85.1.II GG), sobrecargando con ello sus ya de por sí castigadas arcas públicas.

Por último, trata ARROYO las modificaciones en relación con la Constitución financiera, que en esta primera fase de la reforma del federalismo, se limitaron principalmente al agravamiento de las condiciones para la obtención de ayudas financieras de la Federación a los *Länder* y entes locales (art. 104b GG) y al fortalecimiento de la autonomía impositiva de los *Länder* en relación al impuesto sobre la adquisición de terrenos (arts. 105.2a y 107.1 *in fine* GG), quedando, por tanto, pendiente la acometida de una reforma de las relaciones financieras Federación-*Länder*, que hiciera eficaz la nueva distribución de tareas y funciones. Completando las reflexiones del autor en este punto, podemos afirmar que, cuando escribimos estas líneas, ha concluido ya la segunda fase de la reforma del federalismo, sin que tampoco hayan quedado cumplidas las expectativas generadas. Como ya han señalado algunos análisis doctrinales, la aprobación de esta nueva reforma constitucional parece haber respondido más bien a la voluntad política de cerrar el proceso iniciado hace más de 6 años que al diseño de un conjunto exhaustivo y coherente de medidas que cumplan los objetivos planteados inicialmente. En términos generales, las modificaciones se han limitado al freno de la deuda pública (*Schuldenbremse*) de conformidad con la filosofía del pacto europeo de estabilidad y de crecimiento, a la vez que se han modificado algunas cuestiones relativas a la política presupuestaria (art. 109a GG) e impositiva (arts. 106, 106.b, 107 y 108 GG) y, en atención al contexto de crisis económica, se ha flexibilizado el artículo 104b relativo a las ayudas federales, ya endurecido en la primera fase.

A modo de conclusión, el profesor ARROYO sostiene que, aunque hoy se aprecia ya una reducción significativa del número de leyes federales aprobadas con el asenti-

miento del *Bundesrat* y se ha favorecido la eficiencia de la actuación pública en las tareas de carácter estatal (especialmente en el ámbito comunitario), la reforma no ha cumplido con el objetivo de la clarificación de responsabilidades políticas en el procedimiento legislativo. Desde una perspectiva más global, el autor realiza una equilibrada valoración de la reforma, matizando las expectativas generadas inicialmente y sin atreverse a afirmar, como se ha hecho en otros foros, que haya supuesto una desaparición definitiva del federalismo cooperativo y su sustitución por el modelo competitivo. Rompiendo algunos prejuicios, se defiende que el federalismo competitivo puede favorecer incluso la cooperación y colaboración entre los diferentes entes territoriales, siempre —eso sí— que cada uno de ellos conozca con tanta exactitud como sea posible el ámbito y alcance de sus respectivas competencias.

En definitiva, una clara, exhaustiva y crítica exposición de la primera fase de la «gran» reforma del federalismo alemán, que ofrece una buena base para la reflexión en clave española, donde las reformas constitucionales son hoy poco más que una «primera institucional».

Ricard GRACIA RETORTILLO  
Universidad de Barcelona

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio: *El convenio expropiatorio. Teoría y práctica administrativa* (Prólogo de Ángel MENÉNDEZ REXACH), Ed. La Ley, 2009, 589 págs.

1. La editorial La Ley acaba de publicar el que constituye el primer libro de Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, dedicado al régimen jurídico del convenio expropiatorio. El libro tiene origen en la tesis doctoral que su autor presentó en la Universidad Autónoma de Madrid, con el profesor GALLEGO ANABITARTE como director, en una ya lejana fecha de junio de 2003 y que llevaba por título «El derecho de reversión en el marco de las concepciones sobre propie-

dad y expropiación». Sorprenderá no sólo la temática de la tesis doctoral, sino también su fecha de lectura, y es que el libro que recensamos tiene origen en uno de los capítulos de la tesis doctoral (que ha dado lugar a numerosos artículos y a algún que otro libro que, me consta, verá la luz en breve) y ha tardado algún tiempo en madurarse; lo que pone de relieve que la tesis doctoral estudiaba algo más (mucho más, en realidad) que el derecho de reversión, como bien tuve en privilegio de comprobar durante su redacción.

2. Desde el preciso trabajo de GARCÍA-TREVIJANO FOS sobre los convenios expropiatorios (Edersa, Madrid, 1979) no se había publicado ninguna monografía específica sobre esta materia. Muchos han sido los trabajos publicados sobre el régimen jurídico de los convenios urbanísticos y en alguno de ellos se analiza los convenios expropiatorios, pero la obra que recensamos se ha de convertir en la referencia necesaria en relación con los convenios expropiatorios. No sólo se trata del mejor análisis jurídico sobre los convenios expropiatorios, sino que el estudio realizado aúna, y no resulta sencillo, análisis teórico y práctico (como adecuadamente se establece en el subtítulo de la obra). El autor analiza con detalle todos los problemas que, de verdad, se pueden plantear a la hora de redactar un convenio expropiatorio y, desde esta perspectiva, el autor no deja problema sin solución. Resulta difícil pensar que algo más se pueda decir sobre los convenios expropiatorios después de esta obra. Este tipo de trabajos no se pueden realizar sólo desde la atalaya universitaria, hace falta experiencia práctica del día a día y trabajar sobre supuestos reales, y CHINCHILLA PEINADO lo ha hecho.

En el trabajo recensado, se realiza un estudio sistemático y agotador de la jurisprudencia y se acompaña el estudio de cada problema jurídico planteado de numerosas referencias a ejemplos prácticos obtenidos, fundamentalmente, de internet. El libro termina con un anexo documental de, nada más y nada menos, treinta convenios expropiatorios, que no sólo sirven a modo de formulario y ejemplo, sino que permitirán conocer, de primera mano, el alcance real de esta modalidad de