

JOSÉ TUDELA ARANDA y MARIO KÖLLING (eds.): *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, CEPC-Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2009, 221 págs.

I. Durante la VIII Legislatura se puso en marcha un proceso de reforma de nuestro modelo de organización territorial que se tradujo en la elaboración y aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía. Simultáneamente, en la República Federal de Alemania se llevó a cabo una profunda reforma constitucional que afectó a numerosos artículos (25) con la intención de mejorar la estructura y funcionamiento del sistema federal alemán. Innecesario es recordar que aunque España no sea formalmente un Estado federal, el modelo alemán es un referente inexcusable al que solemos dirigir nuestra mirada.

Desde esta perspectiva, la obra que bajo la dirección de José Tudela y Mario Kölling ha publicado el CEPC en coedición con la Fundación Manuel Giménez Abad resulta tan oportuna como esclarecedora. El libro recoge diez meritorios ensayos sobre el estado de la cuestión, balance de las reformas, y perspectivas de futuro de ambos sistemas. Se trata de estudios breves pero densos que permiten al lector aproximarse de forma solvente y rigurosa a los problemas fundamentales de la descentralización política en Alemania y en España.

Antes de examinar brevemente el contenido de los distintos estudios que conforman el volumen es preciso subrayar las dos grandes diferencias que distinguen el proceso de reforma del Estado Federal alemán del nuestro. La primera es de naturaleza política, y la segunda estrictamente jurídica. Desde el punto de vista político, la reforma del federalismo alemán es fruto de un gran pacto o acuerdo político entre las dos principales fuerzas políticas del país. Dicho acuerdo es el resultado de un laborioso camino que se inició realizando un diagnóstico común de los problemas y deficiencias del modelo, seguido de una igualmente común deliberación sobre las mejores alternativas o soluciones para paliar aquellos. En España, lamentablemente, tal acuerdo político no se ha producido, y lo cierto es que todo el proceso reformista se desencadenó por una mera cuestión coyuntural o táctica de un parti-

do político. La diferencia jurídica, que a pesar de su obviedad debemos también subrayar, es que en Alemania la reforma (con arreglo a la lógica del principio federal contenido en una Constitución normativa) del Estado Federal ha exigido y se ha traducido en una reforma de la Constitución Federal. En España, por el contrario, y merced, una vez más, al singular «principio dispositivo», la reforma del modelo ha sido posible sin necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional.

Ahora bien, en estas afirmaciones subyace la premisa de que en España se ha verificado también un cambio del modelo. Ésa es, precisamente, la primera cuestión controvertida que analizan los autores españoles. Para los profesores Javier Corcuera, Francesc de Carreras, Manuel Contreras o José Tudela, no cabe dudar de que en la VIII Legislatura hemos asistido a un cambio profundo del modelo autonómico. Los profesores Viver y Jáuregui rechazan que las reformas hayan afectado a elementos estructurales del Estado.

La obra viene precedida de una introducción del profesor Kölling en la que explica el sentido de la misma y sintetiza las posiciones de los distintos autores. Los diez estudios que la componen se dividen en tres bloques temáticos. En el primero de ellos se trata de determinar el verdadero alcance de las reformas en ambos sistemas. Esto es, analizar si se trata de «grandes reformas» o de «pequeños pasos» (II). En la segunda parte se pretende hacer un balance del proceso reformista, lo cual —como expresamente reconocen los distintos autores— no es tarea fácil dada la ausencia de un plazo de tiempo suficiente que permita calibrar las consecuencias prácticas y los efectos últimos de los cambios producidos. Y en el caso español, a mayor abundamiento, ante la inseguridad jurídica existente en la medida en que el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del que podemos calificar como buque-insignia del proceso de reformas territoriales en España: el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (III). En la tercera parte, se abordan las tendencias o perspectivas de futuro (IV). El libro se cierra con un capítulo conclusivo a cargo del coeditor José Tudela, que contiene una apelación a la reforma constitucional, al federalismo y al pacto político, realizada desde un profundo conocimiento de la teoría y la praxis federal, y de la realidad política española (V).

II. En el primero de los estudios se analiza el sentido de los debates que dieron lugar a las reformas llevadas a cabo en Alemania y su autor es Rudolf Hrbek, profesor de la Universidad de Tubinga. En él se pone de manifiesto cómo ante todo de lo que se trataba era de mejorar el funcionamiento del modelo y para ello la discusión se centró en cinco cuestiones: a) Redistribución de las competencias legislativas entre Bund y Länder. Se pretendía reforzar a ambas instancias reduciendo el peso de la legislación concurrente;

b) Posición y papel del Bundesrat. Se pretendía reducir el número de leyes cuya aprobación por el Bundesrat es obligatoria (del 60 al 35 por ciento); c) Eliminación de las funciones comunes; d) Nuevo marco de relaciones financieras; e) Participación de los Länder en las decisiones sobre asuntos de la Unión Europea. De todos estos puntos, según Hrbek, el fundamental es el primero, y desde esa perspectiva se apunta que «se ha logrado una desconcentración, es decir, un refuerzo del Bund y de los Länder en el sentido de una mayor autonomía de ambos niveles estatales». Con ello se ha pretendido poner remedio al denominado «enmarañamiento». En este sentido, algunos han llegado a preguntarse si el federalismo alemán sigue respondiendo al modelo del federalismo cooperativo. La respuesta del profesor Hrbek es contundente: «Aunque Bund y Länder son reforzados respectivamente, por lo que el enmarañamiento se reduce, el federalismo alemán pertenece invariablemente a la categoría “Federalismo cooperativo”. Un desenmarañamiento radical de ambos niveles sería incompatible también con la idea básica de la estructura federal... Bund y Länder siguen dependiendo mutuamente y relacionados entre sí».

Los otros dos estudios de la primera parte analizan el significado y alcance de las reformas llevadas a cabo en España. Los autores, profesores Carles Viver y Javier Corcuera mantienen tesis muy diferentes sobre la cuestión. Resulta sumamente interesante por ello contrastar sus argumentos. La tesis del profesor Carles Viver es que «los nuevos Estatutos no han modificado los elementos estructurales del modelo del Estado de las Autonomías». A esa conclusión llega tras analizar sucintamente las principales innovaciones estatutarias que agrupa en siete apartados: a) Aspectos identitarios y simbólicos; b) Incorporación de tablas de derechos; c) Instituciones autonómicas; d) Poder Judicial; e) Competencias; f) Relaciones institucionales) y g) Financiación. Desde esta óptica y aunque sostiene con contundencia que «no parece que se pueda hablar de reforma radical del modelo» reconoce que «más matices deben introducirse al analizar las novedades en el ámbito de la distribución de competencias». Y ello porque los nuevos Estatutos «precisan el alcance material y funcional de los tres tipos de competencias autonómicas» existentes. Pero tampoco en este campo, según el profesor Viver, cabe hablar de cambio radical. Por otro lado, y en esto su posición difiere como veremos de la mantenida por otros coautores de la obra, las reformas son positivas porque «una de las apuestas de los nuevos Estatutos es la cooperación en el ejercicio de las competencias, pero se trata de una cooperación que se quiere realizar a partir de una previa delimitación de titularidades competenciales bien definidas». La conclusión que de todo ello extrae el autor es la siguiente: «Los nuevos Estatutos obligan jurídicamente a dar im-

portantes pasos en orden a la redistribución del poder político y de los recursos económicos y al reforzamiento de la participación de las CC. AA en el Estado. No hay, sin embargo, ni podía haberla, una alteración de la estructura del modelo territorial de Estado, aunque en la práctica pueda ser más trascendente la modificación de lo primero que la que afecta a elementos estructurales».

Frente a la valoración anterior, el estudio del profesor Javier Corcuera contiene un juicio mucho más crítico con respecto al proceso reformista mismo y a sus resultados. A mayor abundamiento, las carencias de nuestro proceso de reformas se hacen más visibles en cuanto nos comparamos con la situación alemana: El proceso de reformas territoriales, escribe Corcuera «no nace tras una valoración general del sistema, ni pretende resolver en conjunto los problemas e insuficiencias detectadas en el funcionamiento del modelo, sino que se emprende por la necesidad política de arropar una propuesta particular, el proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña». Y ésta va a ser una diferencia fundamental con relación a Alemania: se trata de reformas particulares de distintos Estatutos de Autonomía. Entrando ya al análisis de las novedades estatutarias, el autor se muestra crítico con los intentos de introducir en los estatutos fórmulas de legitimación de una autonomía diferente (derechos históricos, por ejemplo) y sobre todo con el nuevo sistema de distribución competencial. Haciéndose eco de las rigurosas críticas que un amplio sector doctrinal (De Carreras, Blanco, Rodríguez Bereijo, Ortega) han vertido sobre aquél, Corcuera expone los graves problemas derivados del intento de limitar los eventuales excesos del Estado a la hora de definir la legislación básica. El primero no es otro que el difícil encaje constitucional de una pretensión similar a la de la LOAPA pero en sentido inverso. El segundo, el hecho de que la definición de lo básico por el Estatuto ignora la previsión constitucional que deja en manos del Estado tal tarea. Por otro lado se denuncia la mala técnica estatutaria de «acoger competencias cuyos contenidos se hacen depender del legislador estatal, que queda así presionado para aprobar una regulación que hubiera debido depender de su sola voluntad». Es el caso de la financiación y del Poder Judicial. En relación con este último problema el profesor Corcuera recuerda la sorprendente doctrina del TC contenida en su sentencia sobre el Estatuto de Valencia que sobre la base de la distinción entre validez y eficacia, considera válidas pero ineficaces tales disposiciones. «No sería una buena solución» concluye. Por último y frente a las bondades que Carles Viver veía en la regulación de instrumentos cooperativos por los nuevos Estatutos, el juicio de Javier Corcuera es contundente: «No parece que la mejor manera de resolver las deficiencias de los instrumentos multilaterales de cooperación y coordinación sea la multi-

plicación de los elementos bilaterales. La eventual generalización de éstos llevará a la inoperancia de aquellos».

De todo lo anterior y frente a la tesis de Carles Viver de que los nuevos Estatutos no alteran la estructura del modelo de Estado, el Catedrático del País Vasco concluye: «La entidad de sus transformaciones (del estatuto catalán) afecta directa o indirectamente a los demás Estatutos y, en definitiva, al conjunto del sistema, lo que lleva a la pregunta de si se está ante una reforma estatutaria o ante una modificación de la Constitución territorial del Estado». La respuesta correcta a ese interrogante parece ser, según Corcuera, la apuntada por Parejo que habla de «mutación constitucional», la dada por Cruz Villalón quien se refiere a la «sustitución de la estructura territorial por otra distinta», o la ofrecida por Rodríguez Bereijo de «degradación de la Constitución misma y pérdida de su posición supraordinada respecto de los Estatutos de Autonomía». Y de este lamentable y confuso escenario sólo se puede salir de una manera, mediante la reforma constitucional. Para ella el Informe del Consejo de Estado es un excelente punto de partida. Tal es la apelación con la que Javier Corcuera concluye su sugerente estudio.

III. La Segunda Parte de la obra consta de cuatro estudios. Dos de ellos realizan un balance de las reformas españolas y los otros dos un balance de las reformas alemanas.

El primero de ellos realizado por el profesor Gurutz Jáuregui asume sustancialmente las tesis de Viver de que no se ha producido un cambio del modelo. Entre las numerosas innovaciones introducidas por los nuevos Estatutos, el autor considera fundamentales dos: el sistema competencial y las relaciones de colaboración. En este sentido, Jáuregui sostiene que «el cuántum competencial de las CC.AA. ha dejado de ser el tema estrella (...) No es por tanto una cuestión de cantidad sino de calidad en el ejercicio de las competencias». Y desde esta óptica considera positiva la técnica del blindaje: «los nuevos Estatutos han tenido como uno de sus objetivos centrales el aumentar el nivel de autogobierno y establecer mecanismos jurídicos más eficaces de defensa de las competencias propias mediante un blindaje de las mismas». El autor defiende la constitucionalidad de esta técnica y advierte que en su STC 247/2007 sobre el Estatuto de Valencia el Tribunal Constitucional —aunque habrá que esperar al definitivo pronunciamiento sobre el Estatuto catalán— parece también avalarla. Por lo que se refiere a las relaciones de colaboración, el Catedrático de la Universidad del País Vasco reconoce que los nuevos Estatutos «otorgan preferencia al principio de bilateralidad» pero lo justifica en tanto que «no es a los Estatutos a quienes corresponde determinar el diseño y el contenido de las relaciones multilaterales de colaboración». Jáuregui valora positivamente la regulación estatutaria de la colabora-

ción puesto que «puede llegar a configurarse una relación multilateral basada o asentada en la suma de “bilateralidades”». En esto y con la salvedad del profesor Viver, el resto de los coautores discrepa. Un Estado no puede funcionar mediante la suma de 17 bilateralidades. La multilateralidad como elemento esencial del Estado federal ni puede ni debe generarse a través de bilateralidades (Carreras, Corcuera, Contreras, Tudela).

En todo caso y en su epígrafe de conclusiones, el profesor Jáuregui que ha valorado positivamente las reformas reconoce que las mismas «no resuelven, sin embargo, la cuestión nacionalista. Después de treinta años nos encontramos con las mismas o parecidas dificultades».

El ensayo del profesor Francesc de Carreras realiza un sugerente y meritorio balance de las reformas y de sus problemas a partir de los fundamentos constitucionales del sistema. En este sentido comienza recordando el significado y alcance de los principios constitucionales de unidad y solidaridad, y de sus inevitables efectos delimitadores del contenido del principio de autonomía. En la línea defendida desde hace mucho tiempo por el profesor Torres del Moral, entiende acertadamente que, a pesar de la literalidad constitucional, la autonomía no es un derecho sino un principio de organización. Con estos fundamentos constitucionales que matizan el alcance del principio dispositivo llega a la conclusión de que la lógica del sistema debería conducir al establecimiento del principio de igualdad federal (Rubio Llorente). Además, «es más conveniente desde el punto de vista político la igualdad competencial —con la consabida excepción de los hechos diferenciales constitucionalmente determinados— que el diferencialismo y la asimetría... La diversidad es francamente perjudicial para cada una de las comunidades autónomas y para el conjunto de todas ellas por la ineficacia y disfuncionalidad que comporta». Con estas premisas, el Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona analiza el origen y evolución del modelo territorial desde 1979 hasta 2003. Esa evolución podía entenderse en clave federal aunque en 2003 existía un déficit importante en materia de participación, colaboración y cooperación. Las reformas necesarias, por tanto, debieron plantearse con el objetivo de colmar esas carencias. Lamentablemente, «la falta generalizada de cultura federal» no lo hizo posible, y «en lugar de proceder a esta culminación federal del Estado... se da un inesperado giro en una orientación distinta y opuesta hacia un federalismo a la antigua, asimétrico y diferencialista en lugar de integrador... El Estado de las autonomías estaba razonablemente asentado y simplemente le faltaban, para llegar a ser un modelo federal completo, algunos elementos de integración. Añadirle elementos disgregadores, como hace el texto estatutario catalán, es ir en la dirección contraria a la recomendada por el puro y simple sentido común».

El lector encontrará en este sugerente estudio una descripción y un análisis detallado de las razones político-partidistas que explican ese giro, así como un juicio ponderado y riguroso sobre la constitucionalidad y la funcionalidad del nuevo Estatuto de Cataluña. El profesor Carreras ha publicado ya varios estudios en revistas de prestigio sobre la manifiesta inconstitucionalidad del Estatuto (*Claves de Razón Práctica, Teoría y Realidad Constitucional*). Su postura se basa en la convicción de que «el intento de los reformadores catalanes de considerar el estatuto como una “pequeña constitución” invulnerable a cualquier otra norma del bloque de la constitucionalidad no está jurídicamente bien fundamentado». Finalmente, y de la misma forma que el profesor Corcuera, Francesc de Carreras concluye su trabajo con una apelación a la reforma constitucional para «cerrar el modelo en clave federal». Frente a las objeciones de que esto no satisfará a los nacionalismos periféricos (Jáuregui) el autor recuerda acertadamente que «el federalismo es un método para prevenir y solucionar el conflicto, el nacionalismo es un método para perpetuarlo, porque sin él —el conflicto que, por cierto el mismo nacionalismo ha definido— deja el nacionalismo de existir, se queda sin objetivo, sin función». Acertadas palabras que nos recuerdan que ya va siendo hora de reconocer que no es posible seguir concediendo, por más tiempo, a las fuerzas nacionalistas un derecho de veto a la reforma constitucional en clave federal.

El primer balance sobre la reforma alemana de 2006 lo realiza Antonio Arroyo. Arroyo es un cualificado experto en el tema como lo acredita su monografía «El federalismo alemán en la encrucijada» (CEPC, Madrid, 2006) que recibió en 2005 el premio de la Fundación Giménez Abad. Su estudio comienza precisando las finalidades de la reforma: a) Mejorar la capacidad de actuación y decisión a nivel federal, reduciendo el número de leyes federales para cuya aprobación sea indispensable el asentimiento del Bundesrat. Esa pérdida de participación de los Länder se compensa con un fortalecimiento de sus competencias propias, sobre todo en el ámbito de la política educativa y universitaria; b) Determinar con mayor claridad y precisión las responsabilidades políticas de cada instancia reduciendo el número de competencias concurrentes; c) Reforzar la posición en Europa, garantizando que Alemania hable con una sóla voz. Para cumplir estos objetivos se han modificado 25 artículos constitucionales. El lector encontrará aquí una completa exposición sobre todas y cada una de las disposiciones modificadas. Se trata de temas complejos que el autor logra explicar con notable claridad. Entre todas las reformas cabe destacar la relativa a la reducción de las tareas comunes. Como ya dijimos, esto ha llevado a algunos a preguntarse si el federalismo alemán sigue respondiendo al modelo cooperativo. La respuesta de

Antonio Arroyo es contundente: «La reforma constitucional de 2006 no sólo no ha llegado al extremo de suprimir las tareas comunes, sino que, por el contrario, se ha limitado a dar una respuesta tímida a este respecto, inspirada en el objetivo de modernizarlas y desburocratizarlas». Aunque los elementos del federalismo competitivo se ven acentuados, el federalismo alemán, tal y como expuso también el profesor Hrbek, sigue siendo cooperativo.

Arroyo contrasta el alcance de todas estas reformas con los objetivos que se pretendían alcanzar con ellas, y realiza así un primer balance. Dicho balance es insatisfactorio. Aunque reconoce que es pronto para realizar un pronunciamiento definitivo, sostiene que «cabe albergar ciertas dudas, en ocasiones sobre la propia idoneidad de determinadas modificaciones, y, en otros casos, sobre la posibilidad de que esas finalidades referidas efectivamente se puedan alcanzar». En todo caso, «la reforma tampoco responde completamente a las expectativas que, desde un primer momento, había despertado». Lo más significativo ha sido la limitación de la actuación del Bundesrat. En el primer año transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma el número de leyes necesitadas del asentimiento del Consejo Federal se ha reducido del 60 por 100 al 42 por 100. Por otro lado, es obligado recordar que queda pendiente, para mejor ocasión, la reforma de la Constitución financiera.

En el último capítulo de esta II Parte, el profesor Wolfgang Rensch, en un brevísimo apunte de siete páginas, sostiene que «no será posible una valoración definitiva hasta la revisión global de todos los pasos de la Reforma después del año 2020. Sin embargo, hasta ahora se puede observar que la Reforma del 2006 va a ser beneficiosa para el estado federal alemán en su totalidad». Como dato más significativo apunta también la reducción del poder del Bundesrat.

IV. La tercera parte de la obra contiene tres breves ensayos sobre las tendencias de futuro. En los dos primeros, Margaretha Sudhof y Dirk Brouër, exponen como la II Comisión del Federalismo centrará sus deliberaciones en torno a una serie de problemas que se agrupan en dos bloques temáticos: los temas financieros (presupuestos, deudas, impuestos, etc.) y los temas administrativos (rendimiento de la administración estatal en su conjunto). La reforma de la constitución financiera será sin duda el tema estrella de la nueva agenda, y «si se lograra la solución de los temas financieros aproximadamente como está reflejado, sí que se podría hablar de un nuevo éxito» (Brouër).

El último de los estudios tiene por objeto exponer las tendencias de futuro del Estado Autonómico. En él, el profesor Manuel Contreras reconoce que hablar del futuro del Estado Autonómico es una «misión atrevida» sobre todo en la medida en que dicho futuro dependerá del pronunciamiento del

Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán. Ahora bien, lo que la situación presente ofrece, son «signos inquietantes» como la guerra del agua o los problemas de financiación. Estos problemas tienen su origen en la oleada de reformas estatutarias que han supuesto «un replanteamiento de la configuración del Estado Autonómico, un punto y a parte en su desarrollo, la apertura de una dinámica distinta cuyas consecuencias últimas son difíciles de predecir». El juicio que este proceso merece al Catedrático de la Universidad de Zaragoza es claramente negativo. Entre los numerosos aspectos rechazables de este proceso y de sus resultados el profesor Contreras destaca: a) la «marea historicista» que desde los preámbulos ha invadido los nuevos Estatutos, b) la pretensión de que las Cortes Generales nada tienen que decir sobre el contenido de los Estatutos; c) el reforzamiento de la bilateralidad.

En este contexto se pregunta por qué no se ha acometido una reforma constitucional y por qué no ha sido posible un pacto político previo que la hiciera viable. El profesor Contreras responde que la razón está en la relevancia política que han adquirido las Comunidades Autónomas, que con independencia de quien las gobierne, se han «independizado» de los grandes partidos y deciden a partir, exclusivamente, de intereses políticos propios: «Un pacto autonómico de esta naturaleza implicaría incluir en el acuerdo no sólo a los grandes partidos nacionales sino también a las propias Comunidades y a ciertos partidos relevantes en el ámbito exclusivo de algunas de ellas». La importancia de esta reflexión radica en el reconocimiento explícito de que la responsabilidad de la confusa situación actual no reside en los partidos nacionalistas sino en los llamados partidos nacionales (PP y PSOE) incapaces ya de defender una posición unitaria y homogénea en el conjunto del país. La actitud del PP que votó a favor de un Estatuto (Andalucía) que contiene numerosas disposiciones idénticas a las que recurrió ante el Tribunal Constitucional en el Estatuto de Cataluña es el paradigma de esta situación. Así las cosas, concluye Contreras, «no es fácil saber si dentro de unos años se hablará de un “segundo Estado de las Autonomías”, o de una reedición hispana del “declive del imperio austro-húngaro”».

V. El capítulo conclusivo a cargo del coeditor, José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación Giménez Abad, con el que se cierra la obra resulta de lectura obligada. Ante todo porque realiza un balance equilibrado, objetivo, desapasionado de nuestro proceso de descentralización, con sus luces y con sus sombras, y que reconoce, en todo caso, que no ha servido para colmar las aspiraciones de los partidos nacionalistas.

En todo caso, la principal aportación que, a mi juicio, este estudio contiene es la de poner de manifiesto las singularidades del último proceso de reformas estatutarias, que lo distinguen de los anteriores hitos en la construc-

ción del sistema. Tanto la construcción del sistema autonómico como los sucesivos procesos de reforma y consolidación del mismo vinieron definidos por estas tres características: a) consenso político: acuerdo explícito entre los dos grandes partidos de ámbito estatal; b) conocimiento previo de los objetivos pretendidos; c) iniciativa del Estado. La singularidad de las reformas de la VIII Legislatura reside en que esas tres características brillan por su ausencia: a) aunque ha habido consenso en la mayoría de las reformas, el disenso sobre el texto catalán ha prevalecido; b) se carecía de cualquier objetivo predeterminado, y, en consecuencia, el resultado ha sido fruto de la suma de unas circunstancias políticas en las que lo coyuntural ha primado sobre lo estructural; c) el Estado ha sido un sujeto pasivo, y la iniciativa de las reformas ha partido de las diferentes CC.AA. A diferencia de lo ocurrido en Alemania, y de lo que se venía haciendo en España, la última reforma territorial se ha caracterizado por la «ausencia de una hoja de ruta que facilitase objetivos...y de cualquier diagnóstico sobre el pasado y presente del Estado autonómico». Se ha partido de un a priori falso, que toda descentralización es buena, y se ha prescindido del principio de solidaridad (L. Ortega). Tudela Aranda se sitúa en la órbita de los trabajos de Corcuera y de De Carreras, y frente a las tesis de Viver o de Jáuregui sostiene que nos encontramos ante «un cambio notable del modelo de organización territorial del poder existente hasta la fecha». «El resultado final —concluye— es que el Estado se ha alterado desde su organización territorial sin que se pueda saber exactamente hasta dónde y sin que exista el correspondiente diseño jurídico para gestionar el resultado final... El Estado ha quedado desconcertado».

Tudela critica la reducción del poder central del Estado, la no consideración de la escala necesaria para hacer frente a los retos del Estado Social, la irresponsabilidad derivada del solapamiento de administraciones, los peligros de la posible lectura confederal de los nuevos Estatutos... etc. Ante todos estos problemas sólo cabe una respuesta, el federalismo. En ello reside el valor ejemplificativo de los estudios sobre el federalismo alemán, y es éste el sentido profundo y último de la obra que tengo el honor de comentar. En este sentido, creo oportuno reproducir este fragmento de Tudela Aranda: «Mirar al federalismo exige responder antes una pregunta que acrecienta su importancia en el momento actual: ¿hasta dónde puede llegar la descentralización? ¿Hasta dónde es compatible la descentralización con la garantía de un adecuado cumplimiento de los fines que tienen encomendados todos los poderes públicos. Junto a ello, emergen con la fuerza de la evidencia las dudas suscitadas por un modelo que ya en su origen poseía fuertes tendencias al bilateralismo y fuertes debilidades en los mecanismos de integración y cooperación. Dudas que con la aprobación de los nuevos Estatutos se acre-

cientan. El federalismo es un principio de organización de los poderes de un Estado con arreglo a un criterio territorial. No me parece exagerar demasiado señalar que la reforma de los Estatutos de Autonomía ha supuesto una reorganización de esos poderes sin contemplar la visión del todo».

VI. La lectura de este libro nos pone de manifiesto, ante todo, las profundas diferencias entre el Estado Federal alemán y el Estado Autonómico español. En Alemania el orden de distribución de competencias está fijado en el Texto Constitucional y cualquier alteración del mismo requiere, en consecuencia, activar el procedimiento de reforma constitucional. En España, en virtud del principio dispositivo, el orden competencial sólo en parte está constitucionalizado. Se trata de un problema cuya verdadera magnitud y gravedad puso de manifiesto el profesor Pedro de Vega hace ya treinta años cuando advirtió que el «compromiso apócrifo» adoptado por el constituyente en materia territorial suponía la ruptura de la lógica del Estado Constitucional: «El poder estatuyente de las autonomías, se convirtió de hecho en una prolongación inevitable del poder constituyente, distorsionando la lógica del Estado Constitucional, conforme a la cual, el poder constituyente desaparece con la aprobación de la Constitución... Prolongar su actividad más allá del momento constituyente, —continúa el profesor De Vega— no puede interpretarse de otro modo que como la creación de una amenaza continua a la legalidad constitucional por parte de unos poderes, en este caso los Estatuyentes, a los que de facto se confieren facultades soberanas, siendo, no obstante, poderes constituidos y limitados».

De ello se deduce que es la propia Constitución la que contiene el germen de la situación actual. Y que, por tanto, sólo mediante una reforma constitucional en clave federal, como defienden la mayoría de los autores de este libro, es posible resolver los numerosos problemas jurídicos, políticos, constitucionales y de funcionamiento del Estado que los nuevos Estatutos plantean.

Establecida esta necesidad, quisiera concluir esta recensión poniendo de manifiesto también otra diferencia existente entre los países objeto de comparación. En Alemania, los miembros de los cuerpos docentes en general, y el colectivo de profesores de Derecho Público en particular, gozan de un prestigio notable, lo que determina que sus reflexiones tengan un especial eco en la sociedad civil y en la clase política. Lamentablemente, la situación en España no es equiparable. Sin embargo, creo que los profesores de Derecho Constitucional tenemos en relación con los problemas comentados una cierta responsabilidad, y que, por ello, debiéramos reaccionar de la forma más unitaria posible, para hacer ver a la sociedad civil y a la clase política que la reforma de la Constitución en clave federal es algo no sólo convenien-

te y oportuno, sino absolutamente necesario para la subsistencia de nuestra Constitución como Constitución normativa que es tanto como decir democrática. De lo que se trata es de terminar de construir el edificio que levantamos en 1978 por la sencilla razón de que es ingenuo pensar que una obra incompleta pueda perdurar indefinidamente. La lectura de la obra que he tenido el honor de comentar confirma claramente esta conclusión.

Javier Tajadura
Universidad del País Vasco

VV.AA.: *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, 2008, 300 págs.

Una de las principales características de las perspectivas divulgativas de las políticas públicas, sea de su vertiente más teórica o de su vertiente más descriptiva, es su eminente carácter empírico: las políticas públicas se refieren a casos, a actores enmarcados en un contexto político y social concretos, y en unos valores, sean culturales, sociales e institucionales, que pueden llegar a explicar mucho de las lógicas de acción. Empirismo, por un lado, e interpretación de la realidad, por el otro. Y es que si hay algún aspecto en el que los analistas de las políticas públicas convergen es en que los aspectos esenciales que rodean a las políticas públicas son pura construcción social, tanto de los actores protagonistas, como, también, del propio analista y de cualquier observador ajeno a los hechos... como por ejemplo, un estudiante.

Desde este punto de vista, la divulgación académica en esta materia necesariamente tiene que cumplir con dos condiciones: tiene que proporcionar datos empíricos y tiene que asegurarse que estos no sólo sean significativos si no que se presenten de forma que permitan «visibilizar» su significado analítico ante un público no experto. El reto de un manual es proporcionar de forma «invisible» al lector los lazos entre los conceptos y la realidad «tangible», lo que de hecho entendemos como «operacionalización».

En este país, las publicaciones divulgativas (manuales, «readers», introducciones) sobre la materia han sido escasas. Evidentemente, esta escasez se ha suplido recurriendo a manuales y textos escritos por autores británicos y estadounidenses, en su inmensa mayoría. Pero lo que al docente es un recurso, al estudiante es un problema. ¿Por qué? Pues porque a la complejidad de la materia se le suma el desconocimiento, cuando no la incomprensión, de las referencias políticas, culturales y sociales inmediatas y de contexto de los ejemplos proporcionados en tales libros. Esto es una dificultad cuya superación requiere un sobreesfuerzo para poder llegar a captar todos los aspectos