

# RECENSIONES

EDIN ŠARČEVIĆ: *Das Bundesstaatsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.

RONALD STURM: *Föderalismus in Deutschland*, Leske+Budrich, Opladen, 2001.

HANS-GEORG WEHLING (ed.): *Die deutschen Länder*, Leske+Budrich, Opladen, 2.ª ed., 2002.

## EL ESTADO FEDERAL EN CRISIS

### *A propósito de la República Federal de Alemania*

Es común en la Ciencia política y en el Derecho constitucional clasificar las formas de Estado desde el referente de su organización territorial apelando a la clásica distinción entre «Estado unitario», «Estado federal» y «Confederación de Estados» (que, en realidad, no es una entidad estatal, sino una asociación de Estados independientes sólo a efectos del Derecho internacional). Sin embargo, esta clasificación está en buena medida cargada de simbolismo e, incluso, prejuicios, que dificultan la comprensión de las realidades que detrás de esos términos se esconden, por el poder desinformante aparejado en más ocasiones de las imaginadas al lenguaje, cuando con el empleo de un significante se pretenden incluir significados presuntos que en absoluto están tan claros. Por ello, aun sin ser este el lugar para enfrentar la necesaria teorización que ello requeriría, si se propone aquí, al menos, el uso de una terminología valorativamente más neutra y descriptivamente más aproximada del tipo siguiente: «Estados políticamente descentralizados», «Estados administrativamente descentralizados» y «Estados centralizados». En uno de estos tres supuestos básicos cabe incluir cualquier forma estatal conocida. Dado que sus elementos conceptuales son amplios y flexibles, pero no absolutamente difusos, conviene, siquiera sea de modo indiciario, destacar los más característicos.

Así, un *Estado políticamente descentralizado* presupone, por un lado, la existencia de centros de poder público diferenciados, que si bien han de encontrar su cohesión en técnicas de coordinación que posibiliten la acción conjunta, esto es, que permitan hablar con fundamento de «un» Estado y no

de una mera asociación u organización internacional de «varios» Estados, por otro lado, han de ostentar individualmente, *per se*, cualidad estatal. La manifestación más evidente, pero no única, de la existencia de ese poder público diferenciado radica en la posibilidad (necesidad, mejor) de aprobar leyes, capaces de dar forma a opciones políticas autónomas. Existencia, pues, de un órgano legislativo que, como tal, no se limita a desarrollar la legislación dictada por otro órgano de estas características supuestamente superior.

Un *Estado descentralizado sólo administrativamente*, en cambio, carece de esos centros de poder público autónomos. En él solamente existe un único núcleo de decisión política (el órgano legislativo correspondiente). Lo característico de este tipo de Estados es que la ejecución de las decisiones políticas no se lleva a efecto ni exclusiva ni siquiera predominantemente a través de órganos igualmente centralizados, sino por medio de redes administrativas distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional.

Finalmente, en un *Estado centralizado* tanto las tareas legislativas como las ejecutivas se ejercen desde un solo centro de poder público. Esto es, tanto los órganos legislativos como los administrativos se hallan residenciados en un único nivel estatal en la totalidad del territorio nacional.

Dentro del primer grupo (Estados políticamente descentralizados) cabría incluir, como supuesto arquetípico, el denominado *Estado federal* (República Federal de Alemania, por ejemplo). Pero también el así llamado *Estado autonómico* (español).

El Estado federal históricamente surge con el sentido y la misión de facilitar la construcción o el mantenimiento de la *unidad política*, sin que ello suponga la eliminación de la especificidad de los miembros, de conjugar, pues, la diversidad con la unidad. Desde otra perspectiva, el ordenamiento federativo puede servir también para llevar a efecto la división de una entidad política hasta ahora fuertemente unida (al menos, en el plano de la configuración jurídica), que, precisamente por medio de esta construcción federativa, se ve preservada de una desintegración total. Finalmente, tal misión o función de la estructura estatal federal se puede conectar con las necesidades de la organización objetiva al tiempo que puede coadyuvar también al fortalecimiento del orden democrático y del Estado de derecho.

Una indagación sobre los fundamentos del Estado federal o, más generalmente, sobre el propio concepto teórico de Federalismo puede ser acometida desde diversas perspectivas (estrictamente jurídica, política, económica, fiscal, etc.). Sin embargo, todas ellas parecen estar condenadas al fracaso si, finalmente, el estudio concreto no se circunscribe a una determinada comunidad estatal. Y es que existe un acuerdo generalizado entre la ciencia jurídico-pública y politológica acerca de la imposibilidad de predicar sobre la pura abstracción caracteres definidores de eso que más arriba hemos dado en lla-

mar Estado federal. En efecto, el Estado federal, en tanto que categoría tipológica dentro de los modelos de Estado, no existe como tal. Una afirmación de este calibre, seguramente, ha de sorprender. Pero probablemente la sorpresa se mitigará si a continuación se añade que pese a la imposibilidad teórica de definir de manera universalmente válida los elementos típicos de ese supuesto Estado federal modélico, si resulta aceptado reconocer la existencia a lo largo de la historia y, por supuesto, también hoy en día, de diversas organizaciones político-administrativas de carácter estatal que participan del apelativo federal. Ello, lógicamente, conduce a una conclusión inevitable: si se admite la existencia de Estados federales individuales se ha de reconocer también la presencia de un mínimo denominador común a todas esas entidades estatales que permita calificarlas con el adjetivo federal. Lo demás sería mera arbitrariedad en el uso de los términos. Y quizá algo de esto haya.

No es éste el lugar para realizar un estudio comparativo de los diversos Estados hoy integrantes de la comunidad internacional que se califican a sí mismo como federales. Sin embargo, un vistazo a alguno de los más significativos permite, al menos, entrever la diversidad de sus caracteres definidores. ¿O acaso es lo mismo el Estado federal alemán que el recién fundado Estado «federal» belga? ¿Y qué decir de las disparidades fácilmente constatables entre los Estados Unidos de América y la Confederación Helvética? ¿Y de las diferencias asimismo existentes entre estos dos últimos y los dos primeros? Pues bien, todos ellos son, o dicen ser, Estados federales. Pero, ¿tienen algo en común?

Desde luego, poco o nada en su *origen*. Cada uno de estos Estados nace a la vida jurídico-política como resultado de un proceso histórico muy particular, en el que no siempre la voluntad aliancista de cada Estado miembro individual integrante de la unidad federal jugó un papel determinante. Esto es fácilmente constatable, sobre todo, tanto en el recientemente «reconstituido» Estado belga como en la República Federal de Alemania surgida a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Tampoco los conceptos de soberanía o de autonomía constitucional ayudan en esta búsqueda de la «esencia» de la estatalidad y, más allá, de los elementos comunes a todo Estado federal. Hablar de *soberanía* hoy en día es casi un sinsentido. Las fuertes imbricaciones en el plano internacional de los diversos Estados convierte en retórica hueca la apelación a un «poder absoluto y permanente del Estado» —sentido en que empleó el término soberanía Jean Bodin en el último tercio del siglo xvi en su obra «Seis Libros de la República» (1576). Si, por el contrario, con el vocablo «soberanía» se hace referencia a otra idea, habrá que aclarar cuál es ésta. Entre las explicaciones al uso lo más común es acudir a los conceptos (distintivos de la estatalidad) «pueblo estatal», «poder estatal» y «territorio estatal», que, para concretar

aún más, se traducen en la existencia dentro de cada uno de los Estados de unos órganos encargados de ejercer el *poder* público con efectos para los *nacionales y/o residentes en el territorio* en cuestión. De este modo, la abstracción del concepto soberanía quedaría superada por la mayor concreción de estos otros conceptos. En definitiva, si actualmente no tiene demasiado sentido defender la soberanía de un Estado en el plano internacional como elemento caracterizador de la estatalidad del mismo, menos lo tendrá aún partir de la soberanía de los Estados miembros integrantes de una Federación.

También se ha acudido con frecuencia al concepto de *autonomía constitucional* como medida de la estatalidad: un Estado merece llamarse así cuando ha sido fundado o puede en el futuro fundarse constitucionalmente de manera autónoma. Desde esta perspectiva, no habría demasiados problemas para reconocer que en la forma estatal federal el Estado global o Federación, en efecto, posee autonomía constitucional en tanto en cuanto se constituye —por regla general— a sí mismo, por propia voluntad. Más dificultades plantearía, sin embargo, reconocer esa misma autonomía constitucional a los Estados miembros de ese Estado federal porque aunque, sin duda, también ellos poseen sus propias Constituciones, de las que derivan inmediatamente sus poderes públicos, en realidad, las mismas quedan sometidas a determinadas prescripciones de la Constitución federal que no pueden, so pena de nulidad, contravenir. En esa medida, resultaría contradictorio, cuando menos, hablar de auténtica autonomía constitucional.

De todos modos, no está de más detenerse un momento y reflexionar sobre si —como en el párrafo anterior con cierta ligereza se ha dicho— la Federación posee realmente una autonomía constitucional cualitativamente distinta de la de los Estados miembros. En realidad, esta cuestión sólo puede abordarse correctamente desde otro punto de vista: que la Constitución federal constituye un Estado integrado por diversos Estados miembros no plantea ninguna duda, ahora bien, ello no significa (o, al menos, no solamente) que esos Estados miembros ya existiesen previamente con una concreta configuración que mantienen inalterada tras su unión en un Estado federal. Más bien, este último acto, el de la unión estatal vía Constitución federal, aporta algunos elementos nuevos a la configuración constitucional de los Estados miembros. A partir de ahora el referente constitucional de éstos no va a ser exclusivamente su propia Constitución, sino también y, antes de nada, la Constitución federal. Ésta no sólo constituye, pues, al Estado federal, sino que, en cierto modo, constituye también a sus Estados miembros por voluntad propia de los mismos y, desde esa perspectiva, puede hablarse en ambos casos de autonomía constitucional.

Además, lo dicho hasta ahora está pensado solamente para el caso en que el Estado federal surja como consecuencia de la decisión de varios Estados

independientes de unirse entre sí. Supuesto, por cierto, hoy en día no muy frecuente. Lo más habitual es que se llegue a la estructura estatal federal a partir de la descentralización política de un Estado sólo administrativamente descentralizado o simplemente centralizado. En este caso, resulta más evidente que la Constitución fundante del Estado federal constituye asimismo los Estados miembros, con lo que carecería ya de sentido sostener una presunta autonomía constitucional de uno (el Estado global) y no de los otros (los Estados miembros).

Cabría incluso pensar en otros supuestos en los que tampoco parece de gran utilidad el concepto de autonomía constitucional. Así, por ejemplo, en el caso de la República Federal de Alemania la influencia que ejercieron las potencias de ocupación tras el final de la II Guerra Mundial podría llevar a pensar que la Constitución del Estado federal alemán (la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949) en realidad fue «impuesta», esto es, no se pudo ejercer plenamente la autonomía constitucional que otros Estados en el momento de su fundación ejercieron. Al margen de que algo haya de verdad en lo que se refiere a los condicionantes aliados a la configuración constitucional estatal alemana, no parece que ello sea óbice para poder hablar de la existencia de un Estado de la misma calidad que cualquier otro en el espectro internacional.

Todo esto pone de manifiesto nuevamente las ventajas de abandonar un concepto —el de autonomía constitucional— que en sus alforjas transporta criterios de análisis muy cuestionables.

Las notas comunes a todos los llamados Estados federales hay que buscarlas, pues, en otro frente: en el del reparto del poder político. O, si queremos ser más precisos: en el ámbito de la *distribución competencial*. En un Estado fuertemente centralizado, en el conocido como Estado unitario, las facultades legislativas, a fin de cuentas las determinantes cuando de distribución del poder político se habla (y ello pese al papel preponderante que desde hace ya tiempo juegan los Gobiernos en la escena pública, a causa de la organización partitocrática que controla la toma de decisiones políticas), se encuentran concentradas en órganos centrales, al margen de que para su mejor gestión se acuda a una organización administrativa con diversas ramificaciones en las diversas partes del territorio estatal. Por el contrario, en el Estado políticamente descentralizado, del que el Estado federal formaría parte, si bien las decisiones legislativas más trascendentes se dejan en manos de los órganos constitucionales centrales (Parlamento nacional), también a los órganos legislativos de los Estados miembros les corresponde la asunción de medidas legislativas para la configuración política de su campo de acción. Es, por tanto, aquí, en el ámbito de las competencias, en donde se ha de encontrar la clave común a todo Estado que con fundamento se dé en de-

nominar federal. Al fin y al cabo, y más allá de sus conexiones con otros principios de contenido más sustantivo (fundamentalmente, con el principio democrático), el principio federal apunta directamente a un marco organizativo-procedimental. Un Estado federal se caracteriza porque en el mismo el poder político (y obsérvese bien, que se habla de poder político y no de administrativo) sobre las personas residentes en el territorio estatal no se ejerce únicamente desde una única instancia central, sino desde varias esferas distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional, llámense éstas Estados miembros, Provincias o *Länder*, por ejemplo (división horizontal del poder). Ciertamente esto es muy vago, pero suficiente en tanto que elemento común que caracterizaría a todo Estado propiamente federal.

Otro aspecto igualmente característico de la mayoría de los Estados federales radica en la colaboración de los Estados miembros en el proceso de formación de la voluntad política a nivel federal. En realidad, esto es algo que va directamente asociado al reparto de competencias. Es característico de los Estados federales que un menor bagaje competencial por parte de las entidades periféricas venga acompañado de mayores posibilidades de participación de las mismas en los procesos decisorios del nivel central. La pérdida o ausencia de competencias propias se vería compensada así con el incremento o alto nivel de poder decisorio en el ámbito federal. De igual modo, también es propio de los Estados federales el que los Estados miembros, y no sólo el Estado global, dispongan de autonomía financiera para el ejercicio de sus propias competencias, lo que conllevará, por lo general, participación de aquéllos en los ingresos fiscales de éste. No obstante, tampoco se puede ignorar que este aspecto enlaza también directamente con la distribución competencial.

\* \* \*

Reconocida la necesidad de afrontar el análisis del Estado federal desde la observación de un caso concreto, se pretende aquí dar cuenta de tres estudios aparecidos en los últimos tres años que desde muy diversos enfoques y tratando de responder a cuestiones bien distintas ofrecen un interesante, por complejo, panorama del nivel de discusión jurídico-política en relación con el Estado federal alemán. Comencemos por el más antiguo.

En su escrito de habilitación presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Leipzig en el semestre de invierno de 1998/1999 y revisado después para su publicación en 2000, el profesor *Edin Šarčević* (1) realiza

---

(1) EDIN ŠARČEVIĆ: «Das Bundesstaatsprinzip» (*Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*), Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.

una profunda investigación sobre el contenido y la fuerza normativa del principio constitucional «Estado federal» («*Bundesstaatsprinzip*»). Su mayor preocupación radica en encontrar un anclaje normativo a lo que hasta el momento ha sido debatido en un plano estrictamente teórico. A tal efecto, se pregunta, en primer término, por la diferenciación dogmática a establecer entre los «conceptos» de Estado federal y de Federalismo.

En relación con el primero de ellos parte de una premisa ya enunciada más arriba: el sinsentido de un intento de construcción teórica de un concepto de Estado federal abstracto y supraordenado al modelo concreto de Estado federal configurado por la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, no por ello deja de reconocer que una tal teoría tampoco puede ser totalmente excluida, pues la misma sirve de apoyo para la explicación del supuesto concreto.

La jurisprudencia constitucional, cuya actividad ha sido determinante en la gradual perfilación de los contornos del actual Estado federal alemán, si bien no de manera inequívoca, sí ha establecido una cierta diferenciación entre Estado federal y Federalismo, aunque, en ocasiones, no sea fácil colegir con base en qué criterios (incluso se pueden encontrar pronunciamientos en los que ambos conceptos aparecen como sinónimos). Así, el Tribunal Constitucional Federal ha negado el carácter presuntamente atemporal del concepto de Estado federal así como la idea de que el mismo se halle en un estadio superior al del derecho constitucional; para el Tribunal éste es un concepto que se explica a partir del sistema mismo, con fundamento en las concretas y numerosas determinaciones constitucionales (explícitamente en el art. 20.1 LFB e implícitamente en el Preámbulo y en los arts. 23, 70 ss. y 83 LFB, sobre todo; aunque también se pueden encontrar otros muchos preceptos que se refieren a la República *Federal* de Alemania —arts. 21.2, 79.1 y 87.1— o a la Federación y a los *Länder* —arts. 28, 35.1, 50, 79.3, etc.). El concepto de Estado federal haría referencia, pues, a la organización del poder público entre la Federación y los *Länder* en tanto que corporaciones territoriales independientes con cualidad estatal que deciden unirse para dar lugar a una entidad estatal propia. Por su parte, el concepto de Federalismo —según el mismo Tribunal Constitucional— se referiría, más bien, a un modo de comportamiento basado en el entendimiento, la sintonía y el acuerdo político. Es decir, el Federalismo aparecería como un principio elástico que confiere al concepto normativo de Estado federal un contenido político. No obstante este empleo diferenciado de ambos conceptos, el Tribunal acaba atribuyéndoles un significado casi sinónimo.

La Teoría, por su lado, sí ha establecido una distinción más marcada a este respecto. Así, mientras que en el concepto de Federalismo predominaría un componente marcadamente político, en el de Estado federal destacaría el

elemento jurídico-normativo. El Federalismo se refiere principalmente a procesos de decisión política en los que concurren, de manera ordenada, diversas autoridades, central una y periféricas las otras, mientras que el Estado federal caracteriza la organización jurídica de un Estado compuesto de varias unidades de tipo estatal. Ambos conceptos poseen un alto grado de abstracción, de ahí la necesidad de concretarlos a la luz del derecho constitucional vigente.

En Derecho público, sin embargo, se tiende a emplear ambos conceptos como sinónimos, constatándose así el fracaso a la hora de construir un concepto abstracto de Federalismo y de Estado federal y de mantener ambos dogmáticamente separados. Sólo a través de una serie de normas constitucionales, de principios, institutos y procedimientos, logran alcanzar estos conceptos una forma axiomática. Son axiomas aceptados en Derecho público: (1) la unidad estatal como unidad jurídico-constitucional de la Federación y los *Länder*, (2) la cualidad estatal doble de la Federación y los *Länder* y (3) la coexistencia de espacios constitucionales de la Federación y los *Länder*. En conclusión: «Al concepto de Estado federal no le corresponde en Derecho público un significado autónomo y separado del de Federalismo. (...) El concepto de Estado federal aparece especialmente como una «designación colectiva» de diferentes axiomas. (...) no es posible derivar [del mismo] ningún resultado jurídico concreto; estos se siguen de las correspondientes normas especiales que representan los fundamentos jurídicos de los mencionados axiomas.»

De esta manera, ante la imposibilidad de establecer al margen de la concreta configuración normativa una teoría general del Estado federal, se ha de acudir a una llamada teoría positiva del Estado federal que esté fuertemente enraizada en el derecho constitucional vigente. Sin una teoría constitucional del Estado federal no es posible comprender en todo su alcance el concepto de Estado federal así como los axiomas constitucionales correspondientes enumerados en el párrafo anterior. Se precisa un conocimiento teórico del Estado federal, pues, de lo contrario, nos encontraríamos ante un mero agregado de mandatos constitucionales inconexos. Y una teoría así sólo puede basarse en una hermenéutica del derecho constitucional vigente. Entre las diversas consecuencias que cabe extraer de la creación de una teoría de este estilo, destaca la siguiente: en contra de las pretensiones, en términos de teoría general, correctas, de mantener separados los conceptos de Estado federal y de Federalismo al servicio de la claridad teórica, una tal separación dogmática carece de fundamento, por lo que hay que concluir que en el marco de la Ley Fundamental Federalismo y Estado federal son conceptos que se han de emplear como sinónimos. Los elementos integrantes de ambos pueden ser determinados o bien axio-

máticamente a partir de los postulados de homogeneidad (unidad estatal), de doble estatalidad (cualidad estatal del Estado global y de los Estados miembros) y de soberanía organizativa (coexistencia de los espacios constitucionales de la Federación y los *Länder*) o bien descriptivamente, en el sentido de que el Estado federal determina un concepto tipo que caracteriza en cuanto al contenido a un Estado dividido en unidades territoriales que ostentan asimismo cualidad estatal, cuya manifestación primordial radica en la existencia de competencias propias, existiendo entre estos Estados miembros y el Estado global una medida mínima de concordancia en los fundamentos de sus ordenamientos públicos.

En otro estadio ya, Šarčević trata de diferenciar también entre principios y conceptos. Así, mientras los primeros vendrían a cubrir las conexiones de sentido de las normas jurídicas individuales, posibilitando con ello una representación normativa clara, así como la justificación de las decisiones valorativas en las que se basan las normas, estando aceptado (al menos, por la jurisprudencia constitucional) que puedan fundar derechos y obligaciones concretos; los conceptos, por el contrario, determinarían la esfera de significado de una expresión lingüística, siendo su grado de abstracción menor que el de los principios.

La Ley Fundamental no contiene en sus normas individuales ninguna determinación completa de lo que haya de entenderse por Estado federal, de modo que el concepto aparece *camuflado* detrás del sentido dogmático de la suma de cada una de las disposiciones individuales. Por contra, el principio federal actúa en la Ley Fundamental como un principio estructural, mencionado en el art. 20 en conexión con el art. 28.1 LFB junto a otros principios del mismo carácter (principio del Estado de derecho, principio democrático, principio del reparto de poderes y soberanía popular) y comprendido en el art. 79.3 LFB.

Así pues, la diferencia entre «concepto» y «principio» del Estado federal en la Ley Fundamental deriva del hecho de que el principio, como norma, puede ser interpretado, es decir, se pueden derivar de él por la vía de la concreción derechos y obligaciones, tal y como lo ha hecho frecuentemente el Tribunal Constitucional, y simultáneamente mediatiza el sentido de otras normas constitucionales. El concepto, por su parte, no da lugar a ningún derecho ni obligación, sino que ayuda, en todo caso, a clarificar el significado de ciertas expresiones lingüísticas (*erklärende Gedankenhilfe*).

Cabe preguntarse ahora en dónde se encuentra el asiento normativo del principio federal. Las respuestas que apuntan hacia una fundamentación suprapositiva o «jurídico-natural» del mismo no tienen ninguna cabida en el Derecho público. Tampoco las que derivan el principio federal del derecho consuetudinario. Para la mayoría de la doctrina, así como para el Tribunal

Constitucional Federal, el fundamento normativo del principio federal se encuentra en el art. 20 LFB, lo que vendría corroborado por las remisiones a este precepto de los arts. 28, 30 y 79.3 LFB. También en otras determinaciones constitucionales, sobre todo las relativas a la compensación financiera (art. 107 LFB) y a la autonomía y gestión presupuestarias (art. 109 LFB), se ha pretendido ubicar la sede del principio federal.

No obstante este acuerdo ampliamente generalizado, lo cierto es que la Ley Fundamental únicamente emplea el concepto «Estado federal» en el art. 20.1, sin que se contenga por lo demás ninguna declaración sobre el contenido del principio federal, de ahí que no sea tan evidente que éste pueda ser derivado de dicho precepto. Menos claro resulta aún que del tenor literal del art. 28.1 LFB o por vía de interpretación sistemática del mismo se pueda ubicar aquí el engarce jurídico-constitucional de este principio. Por su parte, el art. 30 LFB, relativo al reparto de competencias, sólo vendría a ser expresión de algunos aspectos del principio federal pero no sede exclusiva del mismo. Y algo parecido cabría decir del art. 79.3 LFB, con sus cláusulas de inmodificabilidad. Asimismo, tampoco convence la propuesta de derivar el principio federal de otras determinaciones constitucionales, singularmente las relativas al reparto de competencias legislativas (arts. 70 ss. y 105 LFB), ejecutivas (Títulos VIII y VIIIa y art. 108 LFB) y jurisdiccionales (arts. 92 ss. LFB), a la Constitución financiera (art. 104a ss. LFB) o al Consejo Federal (arts. 50 ss. LFB). En conclusión, el intento de hallar el anclaje jurídico-constitucional del principio federal en artículos individuales de la Ley Fundamental no ha tenido ningún éxito, pues no se encuentra respaldado por la interpretación del derecho constitucional escrito.

Más bien es en el derecho constitucional no escrito en donde se ha de buscar la base jurídico-normativa del principio federal o, más correctamente, en el derecho constitucional no escrito vinculado al derecho escrito, ya que las normas federales de la Ley Fundamental son tantas que es prácticamente inimaginable que la solución de un caso concreto se haga sin invocación de alguna de ellas, acudiendo exclusivamente al principio federal. Tal vez la excepción a este respecto sea el principio de comportamiento federal amistoso o lealtad federal, que no parece encontrar anclaje normativo alguno en preceptos individuales de la Ley Fundamental, si bien ello es más que discutible, toda vez que no sólo la doctrina sino también la jurisprudencia constitucional han tendido a equiparar el principio federal con el principio de lealtad federal, pues es difícil imaginar un Estado federal sin lealtad federal de los miembros que lo integran y viceversa; además, también es posible encontrar obligaciones especiales de lealtad fijadas por escrito en diversos lugares de la Ley Fundamental, evitándose de este modo abstracciones jurídico-constitucionalmente extrañas.

El principio federal puede obtenerse por medio de un proceso de inducción lógica a partir de la totalidad de las disposiciones individuales del derecho constitucional escrito que regulen las diversas manifestaciones de las relaciones entre la Federación y los *Länder*. O, dicho de otra manera, el principio federal vendría a constituir, tanto para la jurisprudencia constitucional como para la ciencia jurídica, un fundamento adicional de validez de las normas de derecho constitucional escrito. En ese sentido, el principio federal actúa como un tipo especial de principio constitucional con un contenido dogmático autónomo que va más allá de las concreciones jurídico-positivas.

Reducido a esta caracterización, el potencial de aplicación del principio federal en derecho constitucional y administrativo es muy reducido cuando no carente de significado. Su valor principal radica en servir de apoyo lingüístico de la interpretación normativa así como de la fundamentación retórica de las decisiones débilmente motivadas; por lo demás, el principio federal vendría a tener el mismo significado que el concepto federal y apenas si puede coadyuvar a la clarificación de las cuestiones relativas a la aplicación del derecho.

En definitiva, son los mandatos constitucionales concretos los que constituyen el fundamento jurídico-constitucional de la estatalidad federal, de manera que el principio federal sólo representaría una denominación colectiva de los mismos. Tales mandatos constitucionales son:

- doble estatalidad (con sus componentes territoriales, competencias y de configuración constitucional propia): art. 79.3 LFB;
- colaboración de los Estados miembros en la construcción de la voluntad del Estado global: art. 79.3 LFB en conexión con arts. 23 y 50 ss. LFB;
- homogeneidad mínima en el interior del Estado federal: art. 28.1 LFB;
- unidad hacia el exterior: art. 32 LFB;
- relación de jerarquía entre el derecho federal y el de *Land*: art. 31 LFB;
- cooperación entre la Federación y los *Länder* y de estos entre sí: arts. 35, 91a, 91b y 108 LFB.

\* \* \*

Quien desee realizar un primer acercamiento básico al sistema federal alemán, al conocimiento de sus fundamentos históricos e institucionales, a su desarrollo y transformación, a sus problemas estructurales así como al complejo proceso de integración europea en que se ha visto inmerso desde fines de los años cincuenta de la pasada centuria, tiene ahora a su disposición una obra fácilmente comprensible, bien sistematizada y, en su breve-

dad, clarificadora de muchas de las cuestiones esenciales que atañen al carácter federativo de la República Federal de Alemania.

Su autor, *Ronald Sturm* (2), titular de la cátedra de Ciencia política en la Universidad de Erlangen-Nürnberg desde 1996, parte de una caracterización general del Estado federal (*Bundesstaat*) marcada por los siguientes elementos: voluntad de asociación política de Estados básicamente iguales e independientes (Estados miembros - *Gliedstaaten*) en una unidad superior (Estado global - *Gesamtstaat*) dotada de Constitución propia y común a todos ellos, en la que los órganos del Estado global, a diferencia de lo que sucede en la Federación de Estados (*Staatenbund*), ejercen un poder soberano inmediato frente a los ciudadanos de los Estados individuales.

Siguiendo al politólogo Rainer-Olaf Schultze, cinco son los distintivos característicos del Estado federal: «(1) la división del Estado en unidades territoriales, (2) el reparto del poder ejecutivo y legislativo entre la Federación y los Estados miembros, disponiendo éstos de una significativa dosis de autonomía, (3) la representación de los Estados miembros en el Parlamento federal y su participación en la formación de la voluntad de la Federación, (4) soluciones de los conflictos que se basan en el principio de la negociación (*Aushandeln*) y que a menudo demandan adicionalmente en razón de la protección de las minorías quórums cualificados para la toma de decisiones, y (5) jurisdicción constitucional como juez/árbitro en los supuestos de conflictos entre órganos de los dos niveles» (Rainer-Olaf Schultze: «Föderalismus», en *Lexikon der Politik*, vol. 3, Die westlichen Länder, ed. Manfred G. Schmidt, München, 1992, pág. 97).

Lo que por encima de cualquier otra cosa identifica al orden federal es la división del Estado global en diversos Estados miembros (*Länder*, en Alemania), dotados todos ellos de cualidad estatal, con sus propias Constituciones, fruto de la voluntad de sus pueblos soberanos, así como con sus Gobiernos, Parlamentos y Tribunales Constitucionales propios. No obstante todo ello, a fin de asegurar un mínimo de homogeneidad en el seno del Estado global, le compete a la Federación, de acuerdo con el art. 28 LFB, la tarea de garantizar que los órdenes constitucionales de los *Länder* se correspondan con los derechos fundamentales y los principios del Estado republicano, democrático y social de derecho.

La nota común, por consiguiente, a todos los Estados federales consiste en el aunamiento de la variedad dentro de la unidad y en la resolución de los conflictos resultantes de esta diversidad entre los Estados miembros por un medio pacífico dentro de un marco de reglas de juego generalmente reconocidas, así como del orden político existente. El Federalismo, en consecuencia, aunque es

---

(2) RONALD STURM: *Föderalismus in Deutschland*, Leske+Budrich, Opladen, 2001.

cierto, por un lado, que permite el desarrollo continuo de los caracteres propios de cada entidad estatal integrante del Estado global, al mismo tiempo se fundamenta en una dosis mínima de consenso político y social.

Según Sturm, se pueden diferenciar seis motivaciones que justifican la creación de los órdenes federales:

1) razones de carácter ético (Federalismo en tanto que expresión del principio de subsidiariedad; art. 30 LFB);

2) razones de carácter geográfico (Federalismo en tanto que solución para la organización democrática de Estados con una gran superficie, del estilo de Rusia, Australia, Canadá o Estados Unidos de América);

3) razones de carácter histórico (Federalismo en tanto que reflejo del proceso de formación y desarrollo del Estado federal: transición de la Federación de Estados al Estado federal, adhesión de nuevos territorios a una estructura estatal ya existente o constitución del Estado federal por medio de la unión de Estados hasta ahora independientes);

4) razones de carácter teórico-democrático (Federalismo en tanto que instrumento al servicio de la realización del principio del «reparto vertical del poder» y, por tanto, del control del ejercicio del poder público);

5) razones de carácter económico (Federalismo en tanto que manifestación de la variedad social y de las estructuras descentralizadas de decisión política como condiciones óptimas para el desarrollo económico de las regiones de un país);

6) razones de carácter étnico-social (Federalismo en tanto que marco político-normativo para la mejor protección de las minorías étnicas o sociales).

A continuación, se nos presenta de manera sucinta un clarificador recorrido histórico a través de la formación y desarrollo del Estado federal alemán, comenzando por el Sacro Imperio Romano Germánico surgido a partir de la Paz de Westfalia de 1648, y pasando por la Federación Alemana de 1815, consecuencia de la derrota napoleónica, la Constitución de la *Paulskirche* de Frankfurt de 1848, resultado de la Revolución de marzo del mismo año, la Federación de Alemania del Norte de 1866 bajo la dirección de Prusia, el Imperio alemán de 1871, fruto de la unificación alemana diseñada por el Ministro Presidente de Prusia Otto von Bismarck, la República de Weimar y el Régimen nacional-socialista hasta llegar a la refundación del orden federal en la parte occidental de Alemania después de 1945, concluida la Segunda Guerra Mundial, y la aprobación el 8 de mayo de 1949 por el Consejo Parlamentario de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, que entra en vigor el 23 de mayo del mismo año.

La caída del llamado Muro de Berlín en 1989 y la consiguiente reunificación de las Repúblicas Federal y Democrática alemanas (3 de octubre de 1990, día de la unidad alemana) constituyen un hito fundamental en el desa-

rollo del Federalismo alemán. El número de *Länder* aumenta de once a dieciséis con las subsiguientes repercusiones a nivel institucional (reorganización del número de votos de cada *Land* en el Consejo Federal, fundamentalmente) y, sobre todo, social y económico. Hay quien se pregunta a tal efecto si este proceso de transferencia del Federalismo a Alemania oriental, pese a su estructura formalmente simétrica (igual tratamiento de los Estados miembros), no ha conducido de facto a un sistema federal asimétrico, dadas las diferencias tanto de carácter económico como socio-cultural entre las zonas oriental y occidental del país. En todo caso, lo cierto es que esas asimetrías del Federalismo en Alemania no han encontrado traducción jurídico-política alguna.

Otra cuestión básica en relación con la unidad alemana es la que afecta a su financiación y, más en concreto, la que trata de dar respuesta a la pregunta de qué nivel del sistema político, si la Federación o los *Länder*, han de hacerse cargo de los costes de ese proceso integrador. Aunque en un principio se optó por una solución de compromiso, en virtud de la cual tanto aquella como estos habían de asumir parte de esos gastos, la realidad demostró que los cálculos (optimistas) no podían ser cumplidos, y ello derivó en una mayor asunción de la carga financiera por parte de la Federación. Junto con otros factores, este proceso derivó en un desplazamiento del equilibrio federal a favor de las instancias centrales.

En la historia de la República Federal de Alemania se puede distinguir —según Sturm— entre tres modelos ideales de Federalismo:

1) El Federalismo cooperativo (*kooperativer Föderalismus*): La Constitución alemana nunca se orientó por el ideal de una separación clara de tareas entre el nivel federal y el de los *Länder* o por otorgar la prioridad al desarrollo de la variedad social y política regional. En Alemania en 1949 apenas existía la posibilidad, prescindiendo de Baviera y de las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo, de enlazar con la pluralidad desarrollada históricamente de las identidades regionales de los *Länder*, lo que asimismo dificultaba enormemente establecer una separación política convincente entre la soberanía de la Federación y de los *Länder* con un reflejo institucional en la Ley Fundamental. En lugar de ello, en la Ley Fundamental vigente, siguiendo la tradición instaurada ya en las Constituciones de 1871 y de 1919, ocupa un puesto destacado la idea de la cooperación entre la Federación y los *Länder*, con lo que no ha planteado ningún serio problema para estos últimos que el cumplimiento de las tareas públicas haya sido desplazado a favor de la Federación cuando ésta se encontraba en condiciones de ejercerlas de manera más eficiente.

Este modelo de Federalismo cooperativo va asociado directamente a una cada vez mayor concentración de poderes en manos de la Federación y encuentra en el principio de la lealtad federal y en el reparto de competencias,

particularmente en el ámbito de las competencias concurrentes del art. 72 LFB, cuyo ejercicio queda condicionado desde la reforma constitucional de 1994 al objetivo de la «creación de condiciones de vida equivalentes», motivos suficientes para fundamentar superiores dosis de unificación. A este respecto, se ha hecho célebre la caracterización que en 1962 otorgara Konrad Hesse al Federalismo alemán de la época: «Estado federal unitario».

Como contrapartida al incremento de poder de la Federación, los Gobiernos de los *Länder* colaboran por medio del Consejo Federal en el proceso de formación de la voluntad legislativa federal, lo que significa, por tanto, que en todo este proceso unificador son los Parlamentos de *Land* los grandes «perdedores», mientras que, por el contrario, los Gobiernos de *Land* pasan a ocupar un puesto protagonista por su participación en la política federal: Federalismo participativo o ejecutivo (*Beteiligungs- oder Exekutivföderalismus*).

Las diversas modalidades de auto coordinación de los *Länder* a través, por ejemplo, de los encuentros de los Ministros Presidentes, de los Ministros de ramo, de manera destacada la Conferencia de Ministros de cultura, o de meros altos funcionarios constituyen otra importante manifestación del Federalismo cooperativo que se conoce con el nombre de «Tercer nivel» (junto a los niveles de la Federación y de los *Länder*). De nuevo aquí se pone de relieve el papel protagonista que adquieren las elites burocráticas funcionariales en perjuicio del cada vez más reducido rol de los Parlamentos de *Land*.

2) La imbricación política (*Politikverflechtung*): El proceso hasta ahora descrito de incremento constante de la colaboración entre la Federación y los *Länder* y de éstos entre sí, en un momento posterior desemboca en un modelo de Federalismo en el que esta cooperación y planificación se sistematizan a fin de conseguir, a través de la coordinación en la toma de decisiones políticas de la Federación y de los *Länder*, una profundización en la dirección global de las tareas públicas. Ello se traduce normativamente en diversas reformas constitucionales: art. 106.3 LFB (gran unión fiscal — *großer Steuerverbund*), arts. 91a y 91b LFB (Tareas comunes — *Gemeinschaftsaufgaben*), art. 104a LFB (Ayudas financieras) y art. 75 LFB (Ampliación de la legislación marco).

Los mecanismos de toma de decisiones requieren ahora un alto grado de consenso entre la Federación y los *Länder*, lo que lleva a la adopción de medidas político-normativas sobre asuntos poco controvertidos, quedando desplazados aquellos otros en los que no sea tan sencillo alcanzar compromisos. No se plantea, así, ninguna dificultad grave cuando se trata de adoptar decisiones que supongan algún tipo de ventaja financiera tanto para la Federación como para los *Länder*, lo que sucede, por regla general, a través del endeudamiento estatal. Es más sencillo encontrar compromisos en relación con

las decisiones rutinarias que con las innovadoras, que suponen, en ocasiones, reformas estructurales básicas. Esto desemboca en un sistema poco flexible e incapaz de adaptarse a los nuevos desafíos que demanda el cumplimiento de las tareas en el Federalismo.

Cabe destacar también a este respecto el hecho de que muchas de las decisiones son negociadas secretamente por los Gobiernos de la Federación y los *Länder*, lo que supone una evolución negativa del Federalismo cooperativo hacia un Federalismo ejecutivo, con la consiguiente pérdida de protagonismo que ello conlleva para los Parlamentos de la Federación y de los *Länder* y, por tanto, la lesión que ello supone para el principio democrático. Al mismo tiempo, esta pérdida de transparencia en el Federalismo significa también una limitación significativa de las posibilidades de los electores para determinar a quién corresponde la responsabilidad política de la labor de gobierno, es decir, se produce una dispersión de la responsabilidad entre la Federación, los *Länder* y los Ayuntamientos, que desincentiva la participación electoral.

La introducción en 1969 del art. 104a en la Ley Fundamental, relativo a las ayudas financieras que la Federación puede conceder a los *Länder* «para inversiones especialmente importantes de los *Länder* y de los municipios (o asociaciones de municipios) que sean necesarias para prevenir una alteración del equilibrio económico global, para compensar disparidades de capacidad económica en el territorio federal o para el fomento del crecimiento económico», agravó aún más ese proceso de fortalecimiento del Federalismo ejecutivo, de pérdida de transparencia en la adopción de las decisiones políticas desde la perspectiva de los electores y de menoscabo de la autonomía de los *Länder*.

La ampliación de la influencia de la Federación en los ingresos y gastos de los *Länder* y sus mejoradas posibilidades de dirigir la adopción de decisiones en campos políticos centrales a nivel global fue redondeada en la reforma constitucional de 1994 con un incremento de las competencias de la Federación en el ámbito de la legislación marco, particularmente, la competencia de la Federación para el establecimiento de los principios generales del régimen de la enseñanza superior, lo que tiene un gran significado cualitativo, pues supone una intromisión de aquélla en un ámbito competencial, el de la política educativa y universitaria, que hasta entonces caía bajo la competencia exclusiva de los *Länder*.

A la vista de este proceso, las críticas a la imbricación política fueron incrementándose, sobre todo, a partir de los años ochenta. Si en un principio, durante la década de 1970, la imbricación política había contribuido en una alta medida a la pacificación de la conflictividad social y a la cultura del diálogo, con el tiempo fue degenerando en un modo de bloqueo de la toma de deci-

siones políticas comprometidas. La desaparición de tres condiciones esenciales en los años ochenta y, sobre todo, noventa motivaron que la imbricación política perdiera su valía como idea directriz del Federalismo: la existencia a mediados de los años sesenta de un balance exitoso de resultados económicos que permitía la constitución y el fomento de un Estado del bienestar; la posibilidad de los Gobiernos de *Land* de influenciar de manera esencial en el desarrollo económico y social del Estado nacional y la existencia de una relativamente alta homogeneidad social, política y económica en Alemania que hacía plausible una política regional con la misma orientación.

3) El Federalismo competitivo (*Wettbewerbsföderalismus*): Este modelo surge como respuesta a la decadencia de la imbricación política y se basa en la idea de que el elemento central del Federalismo es la variedad, que debe ser utilizada para motivar una concurrencia innovadora entre los *Länder* en todos los campos políticos, al estilo de lo que sucede en los Estados Unidos de América, en donde los Estados miembros son vistos como «laboratorios» de la actividad política, también a nivel federal. Mientras que el Federalismo cooperativo ponía el acento desde el principio en el valor de la solidaridad entre la Federación y los Estados miembros, el Federalismo competitivo se sustenta fundamentalmente en el principio de la subsidiariedad: el cumplimiento de determinadas tareas públicas, por ejemplo, en el ámbito de la política económica regional o de la enseñanza superior, puede ser desempeñado por los *Länder* de manera más eficiente si se prescinde de la intervención de la Federación o de la obligación de tener que actuar de igual manera en todos los *Länder*.

El acercamiento a este modelo de Federalismo competitivo requiere una serie de reformas fundamentales que creen las condiciones necesarias para que se produzca una efectiva concurrencia entre los *Länder*; entre ellas, cabe resaltar las siguientes: la creación de *Länder* susceptibles de competir entre sí (de acuerdo con sus dimensiones, número de habitantes y capacidad financiera), la mayor autonomía posible de los *Länder* en relación con la adopción de decisiones sobre ingresos y gastos, y la ordenación y distribución inequívoca de las competencias de los *Länder*. A ello vendrá aparejado un renacimiento de la posición de los Parlamentos de *Land* y, por consiguiente, una potenciación del principio democrático; de igual modo, el sistema de competencias y finanzas separadas facilitará a los ciudadanos una mejor comprensión del proceso político.

La organización de un sistema federal precisa de un complejo institucional que posibilite la articulación de las relaciones entre la Federación y los *Länder*. En la República Federal de Alemania es el Consejo Federal (*Bundesrat*) el órgano constitucional por excelencia que representa los intereses de los *Länder* a nivel global. Destaca fundamentalmente a este respecto su

participación decisiva en el proceso de elaboración de la mayoría de las leyes federales. Sin el consentimiento del Consejo Federal no pueden ser aprobadas por la Dieta Federal (*Bundestag*) aquellas leyes relativas a materias que afectan, de una u otra manera, a la relación de la Federación y los *Länder* y que viene previstas en la Ley Fundamental. Esas leyes necesitadas del asentimiento del Consejo Federal (*Zustimmungsgesetze*) con el tiempo han ido aumentando hasta el punto de que hoy en día constituyen aproximadamente el 60 por 100 del total de las leyes aprobadas.

Ser el lugar en donde por medio de un «mal uso» del deber de asentimiento de los proyectos legislativos por parte de los partidos de la oposición se realiza una política de bloqueo (*Blockadepolitik*) que tiene como principal pretensión desgastar al Gobierno de turno es una de las críticas más importantes de que es objeto el Consejo Federal. No obstante, esto ha de ser relativizado, pues el número de casos en los que el Consejo Federal bloquea la legislación de la Federación es ínfimo. Por regla general, sólo se ha negado la autorización en una serie de supuestos que oscilan entre el 1 y el 3 por 100 de los proyectos de leyes presentados, llegándose en casos excepcionales hasta el 6 por 100, sin que sea del todo convincente la objeción de que se trata de las leyes más importantes.

Por su parte, los Parlamentos de *Land*, órganos constitucionales encargados de la labor legislativa en el ámbito regional, ostentan, en relación con la Dieta Federal, una posición muy debilitada, dado que las posibilidades de configuración política a nivel de *Land* se han visto considerablemente reducidas como consecuencia, entre otras razones, de la imbricación política del Federalismo alemán. De este modo, a nivel de *Land* los Parlamentos únicamente pueden adoptar decisiones de configuración política respecto de materias muy limitadas (principalmente, administración de *Land*, policía, política escolar y universitaria, política de los medios de comunicación, desarrollo económico regional, partes de la previsión sanitaria y gestión municipal). Esta pérdida de posibilidades de decisión de las Dietas de *Land* y la consiguiente participación de los Gobiernos de *Land* por medio del Consejo Federal en la legislación federal no carece de consecuencias, entre las que también se encuentra la dificultad de interesar a figuras políticas relevantes en el trabajo parlamentario de los *Länder*.

Como «tercer nivel» (*«dritte Ebene»*) del Federalismo ha sido caracterizada la colaboración institucional e informal de los *Länder* entre sí, esto es, sin participación de la Federación. Es éste un tipo de colaboración que abarca desde el nivel de los Jefes de Gobierno (Conferencias de Ministros Presidentes) hasta el de los Grupos comunes de trabajo de funcionarios de *Land* para el desempeño de las tareas administrativas. La institución más antigua de este tipo es la Conferencia de Ministros de Cultura.

Esta forma de colaboración entre los *Länder* ha sido fuertemente contestada tanto por los partidarios del Federalismo cooperativo, pues ven en ella otra manera de adopción de decisiones políticas al margen de los Parlamentos de *Land*, como por los del Federalismo competitivo, ya que una forma tal de coordinación y acuerdo entre los *Länder* con el fin de encontrar la mejor solución posible para los problemas políticos contradice en su núcleo los principios estructurales de aquél, que apuesta por una concurrencia entre todos los *Länder* como mejor modo de solucionar precisamente dichos problemas políticos.

Otra de las cuestiones fundamentales del Federalismo alemán de que se ocupa Sturm en la obra que se recensiona es la que atañe a la organización de los partidos políticos, tanto a nivel federal como de *Land*, que tiene una importancia determinante en la propia concepción del modelo de Estado y, muy particularmente, en la determinación de las líneas de dirección política. Ello se manifiesta de manera muy evidente cuando el/los partido/s mayoritario/s en la Dieta Federal y en los Parlamentos de *Land* no son coincidentes, con la consiguiente traducción inmediata que ello encuentra en la composición del Consejo Federal, de modo que la toma de decisiones políticas se puede ver complicada considerablemente, conduciendo a la política de bloqueo arriba denunciada.

En otro orden de cosas, uno de los problemas estructurales básicos del Federalismo alemán es el relativo a la nueva división territorial de los *Länder* (*Länderneugliederung*), prevista en el art. 29 LFB. Casi desde el mismo momento de fundación de la República Federal de Alemania se plantea la necesidad de disponer de un número de *Länder* que en función de su dimensión, número de habitantes y capacidad económica, se encuentren en condiciones de desempeñar eficazmente las competencias que tienen atribuidas. No obstante, de todos los intentos de modificar esta división territorial, el más destacado de los cuales, con base en el art. 118a LFB, introducido por reforma constitucional de 1994, fue el de unificar los *Länder* de Brandenburgo y Berlín, sólo tuvo éxito el de la constitución en 1952 del *Land* Baden-Württemberg a partir de los tres *Länder* anteriormente existentes de Baden, Württemberg-Baden y Württemberg-Hohenzollern, siguiendo la previsiones especiales del art. 118 LFB. La discusión sobre la nueva división territorial ha quedado provisionalmente zanjada con la reunión que el 25 de marzo de 2000 celebraron los Ministros Presidentes en Berlín a propósito de la nueva regulación de la compensación financiera de los *Länder*, en la que acordaron que la existencia actual de ningún *Land* debería ser en adelante cuestionada en razón de su situación financiera. Pese a ello, ésta sigue siendo una cuestión muy actual, sobre todo, lógicamente, para los defensores de un modelo de Federalismo competitivo.

Precisamente la compensación financiera (*Finanzausgleich*) constituye otra, si no la más, importante cuestión con que se enfrenta un Estado federal. Por tal se ha de entender, en sentido vertical, las ayudas o prestaciones (pecuniarias, fundamentalmente) que la Federación ha de prestar a los Estados miembros económicamente más débiles para que se encuentren en condiciones de desarrollar las tareas públicas que tienen encomendadas y, en último término, para que la infraestructura de estos Estados se aproxime progresivamente a la media nacional. En el Federalismo alemán, sin embargo, no sólo hay que referirse a la compensación financiera vertical, sino también a la horizontal, esto es, a las prestaciones financieras que unos *Länder*, los más «ricos», otorgan a otros, los más «pobres». Todo ello, como es lógico, ha de encuadrarse en el marco de la Constitución financiera, que, en el caso de Alemania, y como consecuencia de la evolución del Federalismo cooperativo hacia la imbricación política, conecta no sólo con las competencias federales sino también en gran medida con las de los *Länder*.

El núcleo de la discusión gira en torno a la cuestión de la falta de autonomía de todos los niveles políticos para la determinación de sus ingresos y la consiguiente imposibilidad de adoptar decisiones independientes sobre los correspondientes gastos. Ello deriva además en una falta de transparencia en cuanto a la exigencia de responsabilidades políticas por parte del electorado, con el consecuente perjuicio para el principio democrático. Esa falta de transparencia se ve acentuada por la inobservancia del principio de conexión, bajo el cual se ha de entender la obligación de la Federación, en el supuesto de transferencia de tareas a los *Länder*, de corregular igualmente la cobertura de los costes a ellas aparejados. Todo ello pone en evidencia la necesidad de una reforma del sistema de compensación financiera que garantice que todos los *Länder* dispongan de una capacidad económica suficiente para acometer el desempeño de las tareas que les competen, algo que, por otra parte, ya ha sido demandado firmemente por el Tribunal Constitucional Federal en su Sentencia de 11 de noviembre de 1999, en la que, entre otras cosas, condiciona la aplicabilidad hasta fines de 2004 de las disposiciones de la vigente Ley de compensación financiera a que el legislador federal antes del 1 de enero de 2003 apruebe una Ley de medidas (*Maßstäbengesetz*) que concrete y complemente los conceptos indeterminados presentes en la Ley de compensación financiera (ley aprobada en 2001), con el objetivo de disminuir por medio de la compensación financiera horizontal las diferencias financieras entre los *Länder*, pero sin llegar a suprimirlas completamente, pues se ha de «encontrar el punto intermedio correcto entre la autonomía, la responsabilidad propia y la preservación de la individualidad de los *Länder*, por un lado, y la corresponsabilidad solidaria de la comunidad para la existencia e independencia de los miembros de la Federación, por el otro. El ar-

título 107.2 de la Ley Fundamental no demanda, por tanto, una igualación financiera de los *Länder*, sino una aproximación suficiente de su capacidad financiera en correspondencia con sus tareas. (...) Las transferencias complementarias federales no pueden únicamente ser una prolongación de la compensación financiera horizontal. (...) Sólo pueden ser receptores de tales asignaciones los *Länder* que realizada la compensación financiera horizontal hayan quedado en tal medida por debajo de la media (...) que ello se revele desproporcionado, sin que pueda ser compensado [ese desequilibrio] a través de los medios del *Land*». Supuesto que se plantea de manera evidente en Alemania tras la reunificación en relación con los nuevos *Länder*.

Una reforma financiera, en consecuencia, sólo tiene pleno sentido si va asociada a una reestructuración de las relaciones federales entre los dos niveles estatales, así como a una refederalización del reparto de tareas públicas, discusión ésta que tuvo su origen ya a comienzos de los años ochenta y que tras la reunificación alemana se materializó en la reforma constitucional de 1994, presentada, en principio, como muy ambiciosa, pero que finalmente se limitó a establecer modificaciones muy moderadas en el ámbito del reparto competencial entre la Federación y los *Länder*. Entre ellas, en el ámbito de la legislación concurrente, cabe destacar las siguientes:

— debilitamiento de la exigencia de «uniformidad de las condiciones de vida», que marcaba el umbral para la intervención de la Federación en las competencias de los *Länder* (art. 72 LFB); a partir de ahora los *Länder* pueden adoptar políticas diferenciadas mientras las «condiciones de vida equivalentes» estén garantizadas en todo el territorio federal;

— en adelante no basta, de acuerdo con el art. 72.2 LFB, para que una regulación federal esté justificada, que la misma sea *necesaria* en orden a la «creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o [a] la preservación de la unidad jurídica o económica en interés general» (cláusula de necesidad - *Bedürfnisklausel*), ahora se exige que esa regulación legal federal sea *imprescindible* (cláusula de imprescindibilidad - *Erfordernisklausel*); se agrava, por tanto, la condición de intervención del legislador federal;

— finalmente, en el apartado 3 del art. 72 LFB se establece que por medio de ley federal puede ser determinado que una regulación legal federal que no sea ya imprescindible puede ser sustituida por una ley de *Land*, esto es, se posibilita el retorno de la competencia a manos de los *Länder*.

No obstante, como se ha enunciado ya, estas modificaciones constitucionales mínimas resultan insuficientes para los partidarios de una auténtica reforma del sistema federal alemán. Para ellos, sólo se conseguirá un fortalecimiento auténtico de los *Länder* cuando se ponga fin a la imbricación política entre éstos y la Federación, lo que supondría, asimismo, terminar con la cofinanciación de las tareas públicas por parte de la Federación y los *Länder*,

por ejemplo, en el marco de las tareas comunes (arts. 91a, 91b y 104 LFB), así como suprimir la legislación marco del art. 75 LFB, específica técnica de colaboración normativa entre los dos niveles legislativos. Incluso se podría plantear la cuestión de si la legislación concurrente del art. 72 LFB es, en absoluto, necesaria, pues la experiencia ha enseñado que la misma ha sido utilizada unilateralmente para la ampliación de la legislación federal. Una separación clara de las tareas de la Federación y de los *Länder* tendría como efecto beneficioso disminuir las posibilidades de que el Consejo Federal sea utilizado como foro de los enfrentamientos político-partidistas y de la política de bloqueo. Por último, la desconcentración política también aligeraría el peso de los Gobiernos de los *Länder* en la República Federal.

En los dos últimos capítulos de este libro, Sturm se dedica a tratar aspectos de diversa índole (políticos, procedimentales, competenciales, institucionales, etc.) relacionados con la integración europea y sus diversos efectos sobre el federalismo alemán, así como con el papel de los *Länder* en la Unión Europea, fundamentalmente, por medio de la Comisión de las Regiones. Desde un enfoque marcadamente comunitarista, realiza también una aproximación al papel de las regiones en el seno de los Estados políticamente descentralizados como reflejo de las identidades colectivas, como espacios de desarrollo económico o como representantes de intereses federales.

Cierra su estudio con unas conclusiones finales, entre las que cabe destacar las siguientes:

— el Federalismo lo tiene difícil no sólo en Alemania, sino en cualquier otro lugar, cuando difunde la impresión de que el mismo constituye, sobre todo, un modo de actuar procedimentalmente y no un elemento esencial del orden democrático (conexión del principio federal con el democrático);

— el debate sobre la «modernización del Federalismo» se encuentra en plena ebullición; por un lado, se reclama una mayor responsabilidad propia por parte de los *Länder* y, por el otro, el mantenimiento de la solidaridad entre todos los niveles federales; entre esos dos extremos se han de buscar las propuestas de solución;

— en este debate predominan, como en otros ámbitos de la sociedad, los argumentos de carácter económico; el Federalismo debe volverse más eficiente en su capacidad de satisfacer los deseos de los ciudadanos, pero también en un sentido puramente económico debe evitar convertirse en un medio de entorpecimiento de la toma de decisiones o de bloqueo político que perjudique la posición de la economía de Alemania; debe más bien servir de ayuda para la optimización de las decisiones políticas y para el fortalecimiento de las capacidades económicas competitivas de los *Länder* en la Unión Europea y en otros ámbitos;

— desde un punto de vista comparativo se puede observar, en consonancia con lo propuesto, cómo todos los sistemas federales se inclinan a favor de una expansión de la autonomía regional, lo que en Alemania se traduciría, en primer término, en una limitación de la imbricación política entre la Federación y los *Länder*.

\* \* \*

Recientemente ha sido publicada la segunda edición revisada de una obra colectiva que, editada por el profesor de Ciencia política de la Universidad de Tübingen *Hans-Georg Wehling* (3), ofrece, al tiempo que una presentación más o menos detallada de cada uno de los *Länder* alemanes atendiendo a sus fundamentos geográficos e históricos, tradiciones políticas, estructura económica, componentes político-constitucionales, partidos, sistemas electorales, organización administrativa, etc., también una serie de contribuciones más generales a cargo de destacados politólogos sobre la formación, desarrollo y actual configuración del Federalismo alemán, con sus problemas más acuciantes y propuestas de reforma, sobre las que prestaremos aquí especial atención.

En el capítulo que abre el libro, *Hartmut Klatt* (4) parte de la constatación de que en la República Federal de Alemania se ha producido un fenómeno de unitarización (*Unitarisierung*) del Estado federal, caracterizado por Konrad Hesse a comienzos de los años sesenta con el nombre de «Estado federal unitario», cuyo fundamento esencial radicaba en la pretensión de crear condiciones de vida *uniformes* en la totalidad del territorio nacional. Ello supuso en la práctica que las materias objeto de la legislación concurrente (por su cuantía la más importantes con diferencia) fueran reguladas exhaustivamente por la Federación, sin dejar margen a los *Länder* para establecer su propia normativa en esos campos materiales. A esa situación se intentó sin demasiado éxito poner freno con la reforma constitucional de 1994. No obstante, tampoco se ha de perder de vista que ese afán uniformizador no sólo es producto de la amplia normativa federal, sino también de las propias regulaciones coordinadas de los *Länder*.

En consonancia con este proceso homogeneizador, prácticamente desde la misma fundación de la República Federal de Alemania en 1949, se puede apreciar una preocupación creciente de los *Länder* por aumentar su influen-

---

(3) HANS-GEORG WEHLING [ed.]: «Die deutschen Länder» (*Geschichte-Politik-Wirtschaft*), Leske+Budrich, Opladen, 2ª. ed., 2002.

(4) HARTMUT KLATT: «Reformbedürftiger Föderalismus in Deutschland? (*Beteiligungsföderalismus versus Konkurrenzföderalismus*)», en H.-G. WEHLING [ed.], *op. cit.* (np 3).

cia sobre la política federal a través de sus derechos de colaboración en el Consejo Federal. Este fenómeno se conoce con el nombre de Federalismo participativo (*Beteiligungsföderalismus*) y experimentó en la praxis política una expansión continua con el beneplácito de los propios *Länder*. Entre los factores favorecedores de este proceso cabe mencionar el constante incremento del número de leyes federales necesitadas del asentimiento del Consejo Federal así como la reforma de la Constitución financiera de 1969 con la introducción de las tareas comunes y de la financiación mixta, momento éste que se puede considerar fundacional del llamado «Federalismo cooperativo» [Henke, K. / Schuppert, G. F.: *Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland*, Baden-Baden, 1993].

Frente a este «Federalismo cooperativo», son cada vez más las voces que reclaman un modelo competencial de Estado federal que parta de la autonomía de los *Länder*, no sólo desde un punto de vista jurídico-público (es decir, desde la perspectiva de las competencias) sino también económico (esto es, desde la perspectiva del cumplimiento de las tareas públicas con recursos propios), lo que significaría, entre otras cosas, una cierta disposición por parte de los *Länder* de autonomía jurídica en relación con la legislación impositiva y una dotación financiera adecuada para el cumplimiento de aquellas tareas que les sean transferidas.

Más allá de la pura teoría, se han de cumplir una serie de condiciones marco que hagan viable la consecución de este modelo de Federalismo competitivo, entre las que necesariamente se encuentran las siguientes:

1. El objetivo no es la uniformidad, sino la pluralidad o diferenciación regional de las condiciones de vida de acuerdo con las preferencias de las respectivas poblaciones de cada Estado miembro y de los demás destinatarios (contribuyentes, empresarios, etc.); el objetivo tampoco es la concurrencia entre los diferentes *Länder* en sí misma considerada, sino más bien la optimización de la actuación pública en interés de las personas, la modernización de cada uno de los *Länder* individualmente considerados, el fomento de la innovación en el campo político y económico, así como acercar a los ciudadanos la solución de los problemas. Condición insoslayable para la consecución de estos objetivos es la aceptación de condiciones de vida sólo *equivalentes* (no uniformes, por tanto), lo que puede significar diferencias presenciales o impositivas de *Land* a *Land*.

2. Sólo puede fomentarse la competencia en el terreno político y económico entre unidades organizativas estatales diferentes desde el punto de vista de la superficie y de la población cuando desde un principio existe una cierta igualdad de oportunidades (desde la perspectiva de la capacidad económica y financiera, por ejemplo).

Entre las medidas a tomar para la creación de un modelo competitivo como el que se propone cabe destacar las que siguen a continuación:

— *Devolución de las competencias* de la Federación a los *Länder* y disposición por parte de éstos de una capacidad financiera suficiente para el cumplimiento de las tareas asociadas a esas competencias sin necesidad de ayudas económicas por parte de la Federación o de otros *Länder*.

— Reparto de tareas entre la Federación y los *Länder* bajo la estricta observancia del *principio de conexión* en lo relativo al reparto de las cargas (vinculación entre la carga de los gastos o de las tareas y los ingresos).

— *Derecho legislativo impositivo* de los *Länder* (bastaría con un derecho de participación en alguno de las clases de impuestos más flexibles y productivos como, por ejemplo, el impuesto sobre la renta; ello no sólo abriría la posibilidad a los *Länder* de poder determinar también desde el lado de los ingresos su propio presupuesto, sino que además fortalecería la responsabilidad de la mayoría de gobierno de los *Länder* frente a los electores respecto de la política que practica, al no poder en adelante responsabilizar a la Federación de las consecuencias negativas de su gestión política).

— *Desconcentración de las competencias y finanzas comunes* de la Federación y de los *Länder*, es decir, «deconstrucción» (en lugar de fomento) del Federalismo cooperativo en interés de la autonomía de los *Länder*, lo que no significa tampoco el establecimiento de una suerte de «Federalismo disociativo» («*separativer Föderalismus*»), pues las formas de *cooperación* entre los diferentes actores federales y de los *Länder* han de seguir existiendo para la mejor realización del interés general del Estado.

— Separación de las competencias mancomunadas, incluidos los impuestos comunes (que la Federación regule legislativamente los impuestos federales y los *Länder* los impuestos de *Land*).

— *Supresión de la financiación mixta* del art. 104a.4 LFB y de las ayudas financieras de la Federación a los *Länder*.

— Una reforma del Federalismo participativo presupone también una nueva ordenación de las *competencias del Consejo Federal* (en concreto, los amplios derecho de colaboración del Consejo Federal en la legislación federal han de ser restringidos).

Desde una posición más matizada aunque similar a la sostenida por Hartmut Klatt, *Martin Große Hüttmann* (5) parte de la tesis de que la «Constitución» del Estado federal alemán, antes que nada, es expresión de la concu-

---

(5) MARTIN GROBE HÜTTMANN: «Die föderale Staatsform in der Krise? (*Die öffentliche Debatte um Cheques and balances im deutschen Föderalismus*)», en H.-G. WEHLING [ed.], *op. cit.* (np 3).

rrencia de diferentes *modelos* de Federalismo. Hasta el momento predominaba en la teoría y en la praxis política el concepto de «Federalismo cooperativo», si bien cada vez se discute más la alternativa del «Federalismo concurrente» como modelo que sirve de orientación y medida para una reforma fundamental del actual sistema federal y que puede dar la pauta de la capacidad de supervivencia del Estado federal alemán a nivel europeo e internacional.

Son numerosos los motivos que desde un punto de vista teórico justifican o legitiman la existencia de un sistema federal: acercar la solución de los problemas al lugar en donde se producen y la toma de las decisiones a los ciudadanos; repartir las tareas y las responsabilidades políticas entre diferentes niveles, con el consiguiente desahogo que ello significa para las instancias centrales; aumentar las posibilidades de compromiso democrático; posibilitar la protección de las minorías; fomentar la competencia económica, cultural y política; facilitar la integración de sociedades caracterizadas por la heterogeneidad confesional, lingüístico-cultural, socio-económica y política; ofrecer protección frente al centralismo y complementar el clásico reparto *horizontal* del poder en las democracias liberales entre legislativo, ejecutivo y judicial por medio de una separación *vertical* de los poderes entre el Estado central y las subunidades territoriales [*Vid.* Kilper, H. / Lhotta, R.: *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1996, págs. 58 ss.].

No obstante, también son frecuentes las críticas al funcionamiento del llamado Federalismo «realmente existente». En Alemania, la mayoría apuntan en la misma dirección: el Federalismo cooperativo y la correspondiente imbricación política y administrativa, que supone un alto grado de interdependencia entre la Federación y los *Länder* en lo relativo a la planificación, adopción de decisiones y ejecución de medidas políticas. Precisamente esa imbricación política ha aumentado considerablemente en los últimos tiempos como consecuencia del afán de llegar a un alto grado de homogeneidad y «uniformidad de las condiciones de vida», así como, tras la reunificación alemana, a causa de la debilidad financiera de los cinco *Länder* de la antigua República Democrática que llevó a que la Federación tuviera que comprometerse financieramente de manera superior con esos *Länder*. A ello hay que añadir la modificación de las tareas públicas que se ha producido en los últimos decenios, así como la «europeización» del Federalismo alemán. Un último aspecto a mencionar aquí, que aclara también el asombroso incremento de la imbricación política, es que la misma con frecuencia favorece los intereses de los Gobiernos y administraciones de la Federación y de los *Länder*, en el sentido de que la pérdida de competencias de estos se ve compensada por el incremento de las posibilidades de participación de sus Gobiernos, a

través del Consejo Federal, en la formación de la voluntad federal; además, la imbricación política permite que los actores políticos de la Federación y de los *Länder* puedan presentarse como copartícipes de los éxitos logrados, mientras que en el caso de los fracasos siempre pueden desplazar la responsabilidad hacia el otro nivel.

Un reproche ya clásico al Federalismo alemán es que la mencionada imbricación política conduce hacia una centralización en el sentido de que cada vez más competencias y capacidades impositivas de las unidades inferiores (*Länder* y Municipios) son transferidas al nivel del Estado central, con la consiguiente lesión que ello supone para el principio de subsidiariedad y de autonomía regional y local. Frente a esta tesis se puede argumentar que la tendencia a la *centralización* se vio compensada por una creciente participación y vinculación de los *Länder* en la política federal. Como resultado de ello, los más perjudicados en este proceso no fueron tanto los *Länder* en sí mismo considerados y menos aún sus Gobiernos sino más bien los Parlamentos de los *Länder*. Esto conduce, lógicamente, a la objeción de que la imbricación política deriva en un *déficit democrático* del Federalismo alemán.

Este concepto de «imbricación política» (*«Politikverflechtung»*), objeto constante de críticas, fue formulado por vez primera por Fritz Scharpf en un trabajo de 1985 en el que comparando las semejanzas estructurales del Federalismo alemán y del sistema comunitario europeo, llegó a la conclusión de que en ambos con frecuencia se alcanzan resultados políticos que no son óptimos porque, por un lado, las decisiones que se adoptan en los niveles superiores dependen del consentimiento de los Gobiernos de los niveles inferiores y, por otro, porque ese consentimiento ha de ser unánime o casi unánime [F. W. Scharpf: «Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich», en: *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 1985].

Otro aspecto que no se puede desdeñar y que ayuda a entender la llamada crisis del Federalismo alemán es el que se refiere al sistema competitivo de partidos en el Estado federal. Gerhard Lehbruch, en su análisis de 1976 de esta cuestión, puso de relieve como el sistema político de la República Federal de Alemania se caracteriza por haber sufrido una *ruptura estructural* (*Strukturbruch*) histórica que se manifiesta en la diferencia existente entre las reglas de decisión que dominan en el Estado federal, por un lado, y en el sistema de partidos, por el otro: mientras que en este último ocupan un puesto central la competición política y la regla de la mayoría, en el Estado federal, por el contrario, la cooperación, el consenso y las posibilidades recíprocas de veto constituyen las condiciones marco del proceso de decisión. La consecuencia de esta ruptura estructural es que ambos principios de regula-

ción de los conflictos se bloquean recíprocamente, lo que quedó patente en los años setenta cuando el Gobierno social-liberal de Bonn cohabitaba con una mayoría cristiano-demócrata en el Consejo Federal y la clásica competencia partidista no siempre pudo ser sustituida por una suerte de «coalición de todos los partidos», marcada por el consenso y el compromiso en lugar del conflicto y la regla de la mayoría con el fin de poder llevar a efecto los programas políticos (necesitados el consentimiento del Consejo Federal) [Lehmbruch, G.: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart u.a., 1976, pág. 124].

La crítica al Federalismo cooperativo fue haciéndose cada vez más patente y así a partir de mediados de los años noventa predomina en la discusión pública la opinión de que el Estado federal y sus instituciones se encuentran en crisis y que la salida más apropiada pasa por acentuar la autonomía de los *Länder* y de la competencia federal. Se habla, pues, de la necesidad de un cambio de paradigma (del Federalismo cooperativo predominante desde fines de los años sesenta al Federalismo competitivo o concurrencial), pero no tanto de una modificación radical del sistema que suponga la supresión del modelo federal por otro de corte más centralista. Las reformas o correcciones institucionales o de carácter más ideal en un Estado federal son, por tanto, tan normales como imprescindibles. En la República Federal de Alemania ello se pone claramente de manifiesto en la incesante búsqueda de un «equilibrio federal» entre la Federación y los *Länder* así como en la constante discusión sobre el reparto «correcto» de competencias y recursos y la «idoneidad» de la compensación financiera entre ambos niveles estatales.

*Gerhard Lehmbruch* (6), por su parte, comienza su contribución poniendo especial énfasis en la función de separación y limitación recíproca del poder atribuida históricamente al Federalismo. Función que hoy en día, y pese al consabido proceso unificador del Estado federal alemán, sigue estando plenamente vigente y que incluso se ha visto fortalecida gracias a la creciente colaboración entre los *Länder*. No obstante, lo que sí se ha producido es una transformación en la manera de actuar esa separación de poderes, que ahora, y como consecuencia precisamente del proceso uniformizador mencionado, no es tan efectiva desde el punto de vista de la división vertical, sino más bien desde la perspectiva de un reparto horizontal del poder entre el Gobierno y la mayoría gubernamental, por un lado, y la oposición parlamentaria, por el otro, así como entre la Dieta Federal y el Gobierno Federal, por una parte, y el Consejo Federal, por la otra.

---

(6) GERHARD LEHMBRUCH: «Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen ("History matter")», en H.-G. WEHLING [ed.], *op. cit.* (np 3).

El Federalismo alemán, así como cualquier otra estructura de este orden (el Estado unitario, por ejemplo), es el resultado de prolongados conflictos históricos en los que se han ido buscando acuerdos o compromisos, fundamentalmente sobre el reparto del poder y de los recursos. Una vez que se ha alcanzado una distribución estable a este respecto la misma tiende a perdurar a lo largo del tiempo, de siglos incluso. Esto es aplicable tanto a la organización centralista del Estado francés, como al Estado unitario inglés, como al Federalismo suizo. Las transformaciones que se están produciendo en el seno de estas organizaciones estatales (la descentralización francesa de los últimos dos decenios o la *devolution of powers* a Escocia y Gales en Gran Bretaña, por ejemplo) no han llegado a cuestionar seriamente las bases sobre las que las mismas se asientan. Esta tendencia a la perduración de las organizaciones estatales fruto de un complejo proceso de desarrollo histórico, para la que los sociólogos en Alemania han «inventado» el descriptivo término «*Pfadabhängigkeit*» o «dependencia del camino [hasta ahora recorrido]», también se puede predicar del Federalismo alemán, que se concibe como un mecanismo que se puede modificar como si se tratara de una pieza de ingeniería. Es significativo, así que sólo en épocas de graves crisis (después de conflictos bélicos, fundamentalmente) se hayan podido acometer reformas más radicales del sistema federal alemán. La dificultad de corregir esas decisiones sobre el reparto del poder fruto del desarrollo histórico deriva del hecho de que para alcanzar las mismas se han visto involucrados muchos actores, a quienes será muy difícil poner de acuerdo otra vez para buscar un nuevo compromiso. De ahí que, en todo caso, lo que se propongan y realicen sean correcciones de segundo orden que no cuestionan el marco general de las decisiones básicas.

El hoy en día tan criticado proceso de unificación es un fenómeno antiguo que encuentra sus raíces en el momento mismo de la fundación del Imperio alemán en 1871, cuando el Estado central ya atraía hacia su ámbito de regulación amplias materias objeto de la llamada legislación concurrente (denominación que como tal fue introducida por la ciencia jurídica de la época pese a ser desconocida en la Constitución imperial de 1871; no obstante, de hecho se consideraban incluidas en ese concepto las materias previstas en el art. 4 de la Constitución). La pérdida de posibilidades de configuración legislativa autónoma que supuso para los *Länder* ese proceso homogeneizador fueron compensadas con la atribución a los mismos de la mayoría de las competencias ejecutivas y por medio, también, del incremento del grado de participación en la formación de la voluntad federal a través, sobre todo, del Consejo Federal. La interdependencia entre el reparto competencial y la influencia del Consejo Federal queda patente de esta manera.

También en el ámbito de la Constitución financiera se manifiesta esa enorme dificultad de acometer reformas sustanciales del sistema. Los compromisos que en su momento se alcanzaron tienden a perdurar con pequeñas reformas. Un intento de modificación radical del modelo habría de satisfacer a todos los implicados para poder ser llevado a efecto. Al igual que en el caso de las competencias legislativas, también en el de las relaciones financieras federales se demanda una desconcentración de las mismas basada en el principio de la «equivalencia fiscal»: que cada nivel pueda financiar sus respectivas tareas con fuentes impositivas propias.

La contribución de *Ursula Münch* (7) se centra de manera destacada en la participación de los *Länder* en la política global a través del Consejo Federal, como reflejo primero del llamado «Federalismo participativo» («*Beteiligungsföderalismus*») y presenta este modelo a la luz de otros sistemas igualmente federales en los que rige de manera destacada el principio de separación entre las competencias de los diferentes niveles y en los que los Estados miembros ostentan por sí mismos un buen número de competencias legislativas relevantes, como en Estados Unidos de América (aunque de manera atenuada a partir de los años treinta, en que se sobreponen técnicas propias del Federalismo cooperativo) o Suiza.

La mayor parte de las muchas críticas que se han expresado en contra de este modelo de Federalismo participativo (conduce a una falta de transparencia, a la irresponsabilidad de los actores políticos, a la evitación de las relaciones competitivas, es enemigo de la innovación, etc.) tienen como eje central de las mismas al Consejo Federal y, en concreto, al hecho de que hoy en día más de la mitad (alrededor del 60 por 100) de las leyes federales requieran el consentimiento de éste para poder ser aprobadas, lo que, dado el sistema de partidos imperante, cuando la mayoría parlamentaria de la Dieta Federal y la del Consejo Federal no coincidan, se han alcanzado compromisos entre los partidos mayoritarios en cada una de las Cámaras para sacar adelante el proyecto de ley en cuestión. En tales supuestos, cabe la posibilidad de utilizar interesadamente el Consejo Federal para practicar una política de bloqueo.

Los críticos de este modelo de «Federalismo participativo» proponen una reforma del mismo en virtud de la cual los derechos de intervención del Consejo Federal en la formación de la voluntad nacional se vean limitados a favor de un fortalecimiento del modelo de «Federalismo configurativo» («*Gestaltungsföderalismus*»), de modo que en lugar de que sean los Gobier-

---

(7) URSULA MÜNCH: «Vom Gestaltungsföderalismus zum Beteiligungsföderalismus (*Die Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik*)», en H.-G. WEHLING [ed.], *op. cit.* (np 3).

nos de *Land* los que puedan participar tan ampliamente en la política federal, sean los Parlamentos de *Land* los que por sí mismos en amplios campos competenciales puedan determinar su propia línea de actuación política. Ello conduciría a una concurrencia entre todos los *Länder* en busca de la mejor solución prestacional o estructural para los problemas políticos y preocupaciones de sus ciudadanos. No obstante, un cambio así de paradigma requiere tantas reformas básicas que hoy por hoy son mínimas las posibilidades de llevarlo a efecto.

Otros ejemplos significativos de imbricación institucional de la Federación y los *Länder* al margen del Consejo Federal son las llamadas «Representaciones de los *Länder*» en la capital federal, a la cabeza de las cuales se encuentra un mandatario —o bien como ministro o bien como alto funcionario con rango de secretario de Estado—, y cuya labor fundamental consiste en hacer valer los intereses de los *Länder* ante la Federación y velar por la posición de aquél en la estructura federativa de la República Federal. Su función primordial es recopilar información sobre todo aquello que pueda ser de interés para su *Land*, de ahí que deban observar con mucha atención las evoluciones de los diferentes órganos federales, para lo que los contactos personales son de gran utilidad. Asimismo, las relaciones cotidianas de cooperación y coordinación de las administraciones de la Federación y de los *Länder* se materializan por medio de muy variadas Comisiones de rango ministerial.

Estas amplias facultades de colaboración de los *Länder* alemanes en la legislación federal así como la dependencia de la Federación de la actividad ejecutiva de los *Länder* tiene como consecuencia que ambos niveles políticos se necesiten recíprocamente de manera más acentuada en el sistema federal alemán que en otros modelos federativos. Ello obliga a todos a practicar una política de planificación anticipada, de información y, en definitiva, de búsqueda de compromisos. Los actores del nivel federal han de crear las condiciones necesarias para que la colaboración de los *Länder* en la política federal no derive en una paralización política y en un atasco de las propuestas de reforma (*Reformstau*), sino en un modo de solucionar los conflictos basado en la división de poderes y orientado por el afán de consenso.

Como ya se ha anunciado más arriba, otra de las grandes cuestiones con que tiene que lidiar un sistema federal es la relativa a la compensación financiera entre los *Länder* o, más genéricamente, la que se engloba bajo el término «Constitución financiera». Precisamente de ello se ocupa la contribución de *Wolfgang Renzsch* (8).

---

(8) WOLFGANG RENZSCH: «Der\* Streit um den Finanzausgleich (*Die Finanzverfassung als Problem des Bundesstaates*)», en H.-G. WEHLING [ed.], *op. cit.* (np 3).

El ejercicio de las tareas públicas —sean legislativas o ejecutivas— va indisolublemente asociado a la asunción de una serie de gastos. Toda distribución de competencias precisa, pues, de la correspondiente regulación del reparto de las cargas económicas y, en consonancia con ello, de una división de las fuentes y rendimientos impositivos. Desde una perspectiva ideal, debería existir una correspondencia entre la distribución de las cargas y el reparto de los ingresos financieros, sin embargo, no siempre sucede así. En la República Federal de Alemania, a causa de la «división funcional de las tareas» y de la creciente «imbricación política» entre la Federación y los *Länder*, éstos no se encuentran (o sólo de manera muy limitada) en situación de determinar por sí mismos sus ingresos y gastos.

Esa «división funcional de las tareas» (*«funktionale Aufgabenteilung»*) significa que la legislación y la ejecución en amplios campos materiales de la política interior y financiera (p. ej., la política social o de investigación) no están atribuidas en exclusiva a la misma entidad estatal, de tal modo que, por lo general, mientras que la Federación es la competente para legislar, a los *Länder* les compete la ejecución de las leyes federales. De esta manera, la actividad de las administraciones de *Land* están en gran parte determinadas ya por las decisiones del legislador federal y, sin embargo, la responsabilidad financiera, salvo excepciones (art. 104a.2-4 LFB), incumbe a la organización estatal competente para la ejecución de las leyes federales, es decir, a los *Länder* (art. 104.1 LFB).

De esta forma, mientras que la actividad y los gastos de los *Länder* son fijados predominantemente por medio de la legislación federal, la igualdad ante la ley (art. 3.1 LFB) y el principio del Estado social (art. 20.1 LFB), por su parte, demandan frente a los ciudadanos una ejecución igualitaria de las leyes federales, con lo que la amplia equiparación de las condiciones de vida en diferentes partes de la (antigua) República Federal es menos consecuencia de estas disposiciones constitucionales tan discutidas que postulan la «creación de condiciones de vida equivalentes» (art. 72.2 LFB) o la preservación de la «uniformidad de las condiciones de vida en el territorio federal» (art. 106.3 núm. 2 LFB) que del reparto funcional descrito: cuanto más y con más detalle sean reguladas las condiciones de vida por la Federación, más uniformes llegarán a ser.

En todo caso, de lo que se trata es de garantizar que los *Länder* financieramente se encuentren en situación de poder cumplir eficazmente con las tareas que tienen encomendadas. Uno de los instrumentos de que se dispone para conseguir esa solvencia financiera de los *Länder* es el llamado «procedimiento de compensación financiera», el cual es objeto constante de críticas por perseguir una alta equiparación de la capacidad financiera de aquellos, sin tener en cuenta que esto es consecuencia directa del mandato de lle-

var a efecto un cumplimiento equivalente de las tareas en todos los *Länder*. Además, la reforma de un instrumento así es harto compleja, pues cada regulación legal que afecte al reparto de las cargas y los impuestos entre la Federación y los *Länder* precisa del consentimiento del Consejo Federal, con lo que sólo podrá ser acometida si previamente se ha llegado a un acuerdo entre ambos niveles estatales.

La actual configuración de la Constitución financiera y del sistema impositivo proviene de la reforma constitucional de 1969 que, entre otros, perseguía los siguientes objetivos:

— eliminar la problemática financiación de las tareas comunes por parte de la Federación y sustituirla por unas tareas comunes claramente reguladas y previsibles y por la participación financiera de la Federación en determinadas tareas de los *Länder*,

— organizar la gestión de determinados impuestos conjuntamente entre la Federación y los *Länder* (los llamados «impuestos comunes»: Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Sociedades e Impuesto sobre transacciones comerciales) por medio de una «gran unión fiscal» (*«großer Steuerverbund»*),

— y, por último, asegurar mejor la capacidad prestacional de los *Länder* financieramente débiles por medio de una compensación financiera intensificada y simplificar el sistema.

Esta reforma constitucional, plasmación normativa del llamado «Federalismo cooperativo», pretendía alcanzar una cooperación reforzada de la Federación y los *Länder* en la realización de sus tareas. En concreto, ello significaba que las tareas de *Land* respecto de las que existiese un interés federal en su cumplimiento uniforme y que estuviesen por encima de la capacidad de los *Länder* debían ser en el futuro planificadas y financiadas conjuntamente, quedando, en todo momento, en manos de los *Länder* su ejecución.

La valoración que a juicio de Renzsch merece este sistema impositivo y de compensación financiera es, pese a numerosos aspectos criticables, altamente positiva. Antes de la reunificación se había conseguido en la República Federal de Alemania un grado de homogeneidad en la satisfacción de las prestaciones sociales difícilmente alcanzable en los Estados unitarios. Por medio del instrumento de la Constitución financiera se impidió que las regiones más débiles devinieran aún más pobres y que fueran desplazadas del desarrollo económico. Y lo mismo cabe esperar de la «reconstrucción» de los nuevos *Länder*. En tal sentido, se puede afirmar que la estabilidad política de la República Federal en no pequeña medida deriva de las previsiones de la Constitución financiera.

No obstante, desde diversos sectores se ha reclamado una reforma del sistema de compensación financiera. Merece destacar a este respecto el re-

curso interpuesto por los *Länder* de Baden-Württemberg, Baviera y Hessen ante el Tribunal Constitucional Federal con el fin de conseguir rebajar las cuantías de las obligaciones de los *Länder* pagadores a favor de los perceptores por considerarlas excesivas. En su Sentencia de 11 de noviembre de 1999, aunque el Tribunal no aceptó las reclamaciones de los recurrentes, sí demandó que la ley de compensación financiera fuera examinada con el fin de proceder a su revisión. A raíz de esta Sentencia y tras las negociaciones oportunas, finalmente fue aprobada en 2001 la Ley medida sobre compensación financiera demandada por el Tribunal, en la que se trata de dar respuesta a algunas de las cuestiones más acuciantes en esta nueva etapa posterior a la reunificación alemana. Entre ellas, se puede destacar el Segundo Pacto de Solidaridad que pretende garantizar hasta 2019 una serie de asignaciones financieras de la Federación a favor de los nuevos *Länder*.

No obstante, una verdadera modernización del orden financiero federal sólo es realizable en óptimas condiciones si previamente se procede a una revisión básica del reparto de tareas en el Estado federal, esto es, definir qué cuestiones sociales básicas deben ser acometidas y financiadas unitariamente a nivel federal y qué otros ámbitos materiales han de dejarse en manos de los *Länder* porque puedan regularse eficazmente de manera diferenciada. Sólo una revisión de la definición de las tareas que persiga el objetivo de ampliar los márgenes de actuación de los *Länder* permite acometer una reforma financiera de alto calado. El reto está en superar las dificultades que un sistema de partidos como el alemán, con sus intrínsecas tendencias centralistas, presenta para proceder a una descentralización y diferenciación regional.

En el trabajo que cierra el libro objeto de este comentario, *Thomas Fischer* (9) ofrece un estudio crítico de la posición en que se encuentran los *Länder* en la escena internacional y, muy particularmente, en el seno de la Unión Europea. Sin ánimo de realizar un análisis detallado de su contenido, sí interesa destacar aquí algunas cuestiones interesantes. Así, por lo que se refiere al primero de los puntos mencionados, es el art. 32 LFB la norma clave del reparto de las competencias entre la Federación y los *Länder* en este ámbito del poder exterior. En su apartado primero se declara «cosa de la Federación» («*Sache des Bundes*») el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros. En tal sentido, el art. 32 LFB constituye una norma jurídico-constitucional especial en relación con la regla general de reparto competencial del art. 30 LFB, que atribuye el ejercicio de las facultades estatales

---

(9) THOMAS FISCHER: «Die Außenbeziehungen der deutschen Länder als Ausdruck "perforierter" nationalstaatlicher Souveränität? (*Transföderalismus zwischen Kooperation und Konkurrenz*)», en H.-G. WEHLING [ed.], *op. cit.* (np 3).

y el cumplimiento de las tareas públicas en primer lugar a los *Länder*, salvo disposición en contrario de la Ley Fundamental. No obstante, en el apartado tercero de ese art. 32 LFB se matiza esta afirmación general y se prevé así la posibilidad de que también los *Länder* puedan celebrar tratados internacionales en el terreno de sus competencias legislativas exclusivas con el consentimiento del Gobierno Federal.

De acuerdo con la opinión mayoritaria en la doctrina, la atribución competencial del art. 32.1 LFB a la Federación no sólo es muy amplia, sino que incluso funda una presunción competencial general a favor de la Federación de signo contrario a la del art. 30 LFB. A favor de una extensa competencia única de la Federación en la política exterior habla el hecho de que finalmente sólo la República Federal, en tanto que Estado global, es «Estado en el sentido del Derecho internacional». La estatalidad propia de los *Länder* ha de quedar, por tanto, limitada a la cualidad de «Estados en el sentido del Derecho público [interno]». Sin embargo, este modelo ideal de monopolio de las relaciones exteriores por parte de la Federación se vio significativamente modificado a partir de la revisión constitucional de 1992 y la consiguiente introducción del nuevo art. 23 LFB, en virtud del cual se garantizan constitucionalmente importantes derechos de colaboración de los *Länder* en la Unión Europea. Con todo, ya desde los años setenta se había podido comprobar que la imagen de la unidad estatal de la actividad exterior en numerosos Estados federales no era sino una ilusión, pues era posible observar una creciente actividad de ese tipo también entre las partes integrantes de ese Estado global.

Desde 1957 el desenvolvimiento de las relaciones entre la Federación y los *Länder* en el ámbito exterior no se puede comprender sin prestar atención al Convenio celebrado por aquéllos relativo al derecho sobre la celebración de tratados internacionales (Convenio de Lindau). En el mismo se establece que aquellos tratados internacionales que pretenda celebrar el Gobierno Federal que afecten a las competencias *exclusivas* de los *Länder* requieren necesariamente ser comunicados previamente a éstos y, además, para su aprobación precisan del consentimiento de cada *Land* individual. Si únicamente afectasen a intereses *esenciales* de los *Länder* sin que, por ello, se tratase de competencias exclusivas suyas, únicamente existe un deber de información por parte de la Federación.

El creciente significado de la representación de los intereses de los *Länder* en el extranjero y los procedimientos de actuación enunciados en el ámbito de las relaciones internacionales, junto con otros muchos, especialmente en el campo de la actuación política comunitaria, constituyen un ejemplo más de hasta qué punto la tantas veces mencionada imbricación política (*Politikverflechtung*) impregna el modo de relación entre la Federación

y los *Länder* y ponen una vez más de relieve la necesidad de acometer una reforma del sistema federativo de la República Federal orientada por criterios de separación competencial más claros y que, sobre todo, suponga una devolución de protagonismo a los Parlamentos de los *Länder* en perjuicio de la hoy sobredimensionada importancia de los Gobiernos de los mismos, que tantas dudas plantea desde el punto de vista del principio democrático.

\* \* \*

Esbozados de la manera vista algunos de los aspectos esenciales que se tratan en los libros objeto de reflexión en estas páginas, *a modo de conclusión* se puede hacer hincapié en lo que ya se anunciaba en el título de este trabajo: «El Estado federal en crisis». Pero no el Estado federal modélico, abstracción que a causa de sus múltiples y variadas manifestaciones carece de verdadero interés en tanto que objeto ideal de estudio, sino un Estado federal muy concreto, en este caso, la República Federal de Alemania.

Hemos aprendido, pues, que cada Estado federal es único y que como tal, en su especificidad, ha de ser estudiado. La teorización del Estado federal, por tanto, que entronque con determinados principios extrajurídicos con la intención de ofrecer después criterios de análisis válidos del supuesto individual, está de antemano condenada al fracaso. Sólo una teoría positiva del Estado federal enraizada en el Derecho constitucional vigente tiene visos de prosperar. A tal efecto, aunque la Ley Fundamental de Bonn no define explícitamente lo que es el Estado federal alemán, sí es posible extraer un concepto aproximado de éste a partir de la suma de cada una de las disposiciones constitucionales individuales que se refieren a las relaciones entre la Federación y los *Länder*.

Aun cuando sea factible una diferenciación entre concepto y principio del Estado federal, en tanto que sólo de este último se pueden extraer derechos y obligaciones concretas, mientras que el concepto únicamente representaría una ayuda para la clarificación del significado de determinadas expresiones lingüísticas presentes en la Constitución federal, lo cierto es que ambos se encuentran próximos y suelen ser empleados como sinónimos. En todo caso, también el principio federal se ha de obtener por medio de un proceso de inducción del significado de determinadas exigencias constitucionales, entre las que cabe mencionar la doble cualidad estatal de la Federación y los *Länder*, la colaboración de los *Länder* en la política federal a través del Consejo Federal, la necesidad de un mínimo de homogeneidad entre los órdenes constitucionales de la Federación y los *Länder*, el principio de unidad de la acción exterior y las relaciones de cooperación entre la Federación y los *Länder* inspiradas en el principio de lealtad federal.

Es la Ley Fundamental de Bonn, en este caso, por consiguiente, la que nos da las pautas para comprender, al menos de manera principal, los rasgos identificadores del carácter federativo del Estado alemán, y no una presunta teoría general del Estado federal que desde el olimpo de su abstracción irradie claridad sobre la concreta forma de organización territorial del poder en Alemania.

Aceptada la validez de estas premisas, conviene llamar de nuevo la atención sobre la necesidad de evitar la prisión del nominalismo e ir más allá en el debate político. Las polémicas sobre el nombre y apellidos que se han de dar a una concreta entidad estatal ocultan la verdadera sustancia de la discusión. No importa tanto que un Estado se llame a sí mismo federal o autonómico, pongo por caso, sino que lo que realmente interesa es saber cómo se encuentran distribuidas las competencias entre el nivel central y los periféricos, qué posibilidades de participación en la formación de la voluntad general tienen las partes integrantes del todo, de qué manera se encuentran repartidas las fuentes de ingresos y gastos de cada uno de los niveles estatales, etcétera, etc. Estas cuestiones tan concretas son las que una vez respondidas nos van a permitir calificar a un Estado como políticamente descentralizado, sólo administrativamente descentralizado o centralizado. Lo demás son juegos de palabras.

Con ello no se quiere decir, entiéndase bien, que haya que echar en saco roto toda la rica teoría del Estado federal construida a lo largo de siglos ya (desde la fundación en 1787 de Estados Unidos de América), lo único que se quiere destacar es que ante la diversidad existente entre los distintos Estados que se dan en llamar federales no parece fácil encontrar criterios de discriminación, más allá de unos muy generales (entre los que, desde luego, no parece encontrarse la apelación a criterios tan abstractos como el de soberanía o autonomía constitucional), que nos permitan con fundamento aceptar la idoneidad de esa denominación para unos Estados y no para otros. Habrá que aceptar, más bien, que los Estados federales son muchos y muy variados y que cada uno requiere un estudio muy particularizado para ser comprendido en su singularidad.

Por lo que respecta al Estado federal alemán, en las páginas anteriores hemos venido empleando términos muy variados (Federalismo cooperativo, Federalismo participativo o ejecutivo, imbricación política, Federalismo competitivo o concurrencial, etc.) con los que, en uno u otro sentido, se ha procurado ofrecer una idea cercana del estado actual del debate en torno a la cuestión federal que predomina no sólo entre la doctrina científica, sino también de manera destacada a nivel político e, incluso, mediático. Parece evidente que el Federalismo en Alemania está necesitado de una reforma que devuelva más competencias, fundamentalmente legislativas, a los *Länder* y

que separe de manera más clara los procesos de adopción de decisiones tanto a nivel de *Land* como, sobre todo, federal.

El llamado Federalismo cooperativo, que de manera tan acentuada a partir de las reformas constitucionales de los años sesenta derivó en una suerte de solapamientos procedimentales en los procesos decisorios, sobre todo, por la necesidad de que el Consejo Federal otorgara su consentimiento a la aprobación de determinados proyectos legislativos (en la actualidad alrededor del 60 por 100), trajo como consecuencia, en ocasiones, un entorpecimiento o paralización en la toma de decisiones políticas controvertidas. Y no sólo eso, sino que, además, la mayor parte de las negociaciones previas a la adopción de las decisiones se llevan a puerta cerrada entre los Gobiernos de la Federación y los *Länder* (o entre altos funcionarios de los dos niveles), con la consiguiente falta de transparencia que ello conlleva y el desinterés que despierta un procedimiento de este estilo entre los ciudadanos. En último caso, este modo de actuar supone un socavamiento de las bases del orden democrático, con lo que, una vez más, se pone de relieve la conexión del principio federal con otros principios estructurales del Estado. Y es que, aunque a mi juicio se ha de partir de una concepción marcadamente organizativa y procedimental del principio federal, tampoco se puede ignorar que uno de los argumentos legitimadores de esta forma de organización territorial del poder radica precisamente en acercar las instancias políticas decisoras a los ciudadanos, haciendo de ese modo más comprensible el proceso político y fomentando su participación en él.

Verificadas a lo largo de los años las críticas mencionadas al modelo cooperativo de Federalismo y a su «degeneración», la imbricación política, son cada vez más quienes, desde distintas instancias, reclaman la sustitución de este paradigma por otro de corte más competitivo que, con el fin último de otorgar una mayor autonomía a los *Länder* y de fomentar las relaciones de competencia entre los mismos, en tanto que generadoras de mayores cotas de eficiencia, se traduzca en lo concreto en una devolución de competencias legislativas de la Federación a los *Länder* y en la disposición por parte de éstos de capacidad financiera suficiente para desempeñarlas de manera autónoma, en un derecho de participación de los *Länder* en algún impuesto federal altamente productivo (como el Impuesto sobre la Renta), en una supresión de la financiación mixta y de las ayudas financieras de la Federación a los *Länder* y en una restricción de los derechos de participación del Consejo Federal en la política federal.

Estas reformas se prevén altamente complicadas pues es necesario poner de acuerdo a muchos actores políticos con intereses no siempre coincidentes. Por ello, como hasta ahora ha ocurrido, lo más probable es que en el futuro se vayan dando pasos cortos, realizando pequeñas modificaciones, antes

que revisiones radicales del orden federativo. En todo caso, tampoco hay que exagerar las denunciadas deficiencias del modelo federal alemán, pues lo cierto es que, de una manera u otra, hasta el momento ha ofrecido unos resultados altamente satisfactorios, ha predominado la búsqueda del compromiso sobre la competición partidista y ha generado un importante crecimiento económico de los *Länder* más desfavorecidos con base en el procedimiento de compensación financiera ya conocido.

No obstante, recientemente, dos acontecimientos de muy diversa índole han removido de manera muy seria las firmes bases del orden federativo alemán. El pasado 22 de marzo fue sometida a votación en el Consejo Federal la Ley de inmigración presentada por el Gobierno de coalición rojiverde como instrumento imprescindible para regular los fuertes flujos migratorios procedentes, sobre todo, de los países del este de Europa hacia Alemania. Cuando le llegó el turno de emitir su voto al *Land* de Brandenburg, en el que existe una gran coalición de gobierno entre la Unión cristiano-demócrata (CDU) y el Partido social-demócrata (SPD), el Ministro de asuntos sociales, Alwin Ziel, del SPD, contesta con un «sí» a la interpelación del Presidente. Acto seguido, Jörg Schönbohm, Ministro de interior de Brandenburg y Presidente del partido de la CDU en este *Land*, se dirige al Presidente de turno del Consejo Federal, Klaus Wowereit, del SPD (Alcalde de Berlín), y contesta «no». Ante el desconcierto, el Presidente recuerda que cada *Land*, de conformidad con el art. 51.3 LFB, debe emitir su voto unitariamente, por lo que esta vez pregunta al Ministro-Presidente de Brandenburg, Manfred Stolpe, del SPD, en qué sentido vota su *Land*. Éste contesta que «en su condición de Ministro-Presidente del *Land* Brandenburg vota afirmativamente». No obstante, Schönbohm se dirige de nuevo al Presidente y le dice que ya conoce su posición al respecto. Wowereit, pese a todo, decide que el *Land* Brandenburg ha votado a favor del proyecto de ley en cuestión. Ello provoca un gran revuelo en el Consejo Federal y desde las filas de la CDU y de su partido hermano en Baviera, la CSU, se acusa al Presidente del Senado de haber cometido premeditadamente una violación de la Ley Fundamental. Al margen de la importante cuestión jurídica que se esconde tras este incidente y que corresponderá resolver en última instancia al Tribunal Constitucional Federal, lo cierto es que la repercusión pública de un hecho así ha sido enorme. Los periódicos se han llenado de páginas analizando/denunciando lo sucedido. Y no han dejado de aparecer voces más o menos autorizadas que han aprovechado la ocasión para reclamar una reforma esencial del orden federativo alemán.

Más trascendencia aún han tenido los resultados, publicados hace unos meses, del conocido como «Estudio Pisa» sobre evaluación del nivel educativo de los alumnos preuniversitarios en diversos países europeos. Alemania

ha quedado clasificada en un puesto muy por debajo de sus expectativas. Ello ha conmocionado a la opinión pública, que no es capaz de entender cómo un país con un importante desarrollo económico y en el que se dedican cuantiosos fondos a la educación ha quedado clasificado en tan bajo puesto. Además, se ha demostrado que, aun sin ser satisfactorio en ninguno de los *Länder*, sí existen importantes diferencias entre el nivel de conocimientos en matemáticas o de comprensión oral, por ejemplo, entre los alumnos de los distintos *Länder*. La consecuencia inmediata que se ha derivado de ello no es otra que proclamar a voz en grito el fracaso del sistema federal alemán en lo relativo a la educación. El propio Canciller Federal, Gerhard Schröder, ha demandado una reforma radical del sistema, que garantice no sólo que en general mejoren los niveles educativos de todos los alumnos, sino que también se produzca una equiparación de ese nivel en todos los *Länder*.

Esta cuestión, pese a lo que pueda parecer en un principio, afecta de manera central a la esencia misma del Estado federal alemán, pues la materia de educación es una de las pocas que hoy en día quedan en manos exclusivas de los *Länder*. Una reforma del sistema educativo orientada a devolver amplias competencias a la Federación en este campo, más allá de otras consideraciones, removería los fundamentos del orden federativo, hasta tal punto que habría que preguntarse seriamente si es posible seguir caracterizando, con fundamento, al Estado alemán como un Estado federal.

En realidad, lo que se está cuestionando aquí es el arco de bóveda de todo sistema federal: mantener la diversidad dentro de la unidad supone una búsqueda constante de un equilibrio entre fuerzas centrípetas (o unificadoras) y centrífugas (o diferenciadoras). Un Estado federal, pese a su carácter compuesto, es, finalmente, «un» Estado. El elemento unitario en el Estado federal ostenta un significado principal, similar, si no igual, al pluralista.

*Antonio Arroyo Gil*

JOSÉ FÉLIX TEZANOS: *La Democracia Incompleta. El futuro de la democracia postliberal*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002.

Este excelente libro es la tercera parte de una trilogía en la que se analizan algunos de los cambios que se están produciendo en las sociedades tecnológicas avanzadas, en torno a uno de los hilos conductores fundamentales de nuestra época, el que conecta los problemas de la desigualdad, el trabajo y la democracia.

Desde un planteamiento riguroso, *La Democracia Incompleta* nos enfrenta a la realidad del futuro de nuestras sociedades, a la credibilidad presente y futura de un tipo de regímenes políticos verdaderamente merecedo-

res del calificativo de democráticos. Pero es un libro escrito por un sociólogo, José Félix Tezanos (1), que aporta una perspectiva sociológica a la problemática del funcionamiento de la democracia, desde una óptica de compromiso personal con aquello que la democracia supone como ideal de progreso civilizatorio, conectando a la aspiración de avanzar hacia una sociedad de seres humanos iguales en condiciones y oportunidades.

Partiendo de que la democracia no debe ser entendida solamente como un proceso de articulación de la representación política o de establecimiento de equilibrios institucionales, sino que debe ser contemplada también como un sistema orientado a buscar las mejores soluciones a los problemas sociales planteados en la convivencia, en *La Democracia Incompleta* se sostiene como tesis fundamental que es necesario avanzar en nuevos pasos en el proceso histórico de desenvolvimiento democrático, para remontar los riesgos de crisis social relacionados con los procesos de dualización social y deterioro del trabajo que se analizan en los dos primeros libros de esta trilogía (2) y que de no darse respuesta podrían llegar a cuestionar el propio sistema de representación.

Como viene reflejado en sus páginas, desde la óptica de principios del siglo XXI aún es mucho lo que se puede hacer para perfeccionar la democracia, elevando las cuotas de participación y de corresponsabilización ciudadana, potenciando y llevando las prácticas democráticas a todas las esferas de la vida social (la vida municipal, las prácticas del consumo, el tiempo de ocio, la interacción en los grupos sociales intermedios, los lugares de trabajo, etcétera). Pero hay elementos que se resisten a esta evolución y son claramente identificados. Aparte de la inercia derivada de las estructuras de poder establecidas, están el influjo negativo de la ideología neoliberal y los problemas sociales que se están creando como consecuencia del predominio de tales planteamientos en la economía y el pensamiento político.

*La Democracia Incompleta* se estructura en cuatro partes diferenciadas pero íntimamente conectadas. En la primera, titulada «democracia y sociedad», se analiza el debilitamiento de los lazos sociales que se está produciendo como consecuencia de la concurrencia de un conjunto de tendencias

---

(1) Catedrático de Sociología y director del Departamento de Sociología III (Tendencias Sociales) de la UNED. Ha publicado 26 libros sobre cuestiones relacionadas con la Teoría Sociológica, la Estratificación Social y las Tendencias Sociales, siendo director del mensual *Temas para el Debate* y editor de la revista *Sistema*. Dirige también, desde sus inicios, la Fundación Sistema, donde ha coordinado e impulsado diferentes foros e investigaciones sobre el futuro.

(2) *La Sociedad Dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001; *El Trabajo Perdido. ¿Hacia una civilización post-laboral?*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.

sociales, laborales, económicas y políticas que pueden conducir a una desvitalización del tejido social. De manera acertada, se desenmascara una de las paradojas de nuestros días, donde existe una creciente coincidencia en los diagnósticos y en la identificación de importantes desajustes sociales y laborales y, a la vez, en contraste con ellos, los que tienen más poder cada vez hacen mayores esfuerzos para convencernos de que no se haga nada para cambiar el orden establecido.

Por ese motivo se plantea desde una perspectiva empírica que para resolver la exclusión social, la espiral desigualitaria, la precarización laboral, el desempleo estructural, el deterioro del medioambiente, la corrupción, la alineación social o la falsificación de ciertos mecanismos de representación política, el primer paso es superar la resignación, la pasividad, el fatalismo, el cinismo pasota, el enclaustramiento egoísta al que nos quieren llevar y han llevado los que postulan que políticamente «todo está dado» y que no hay nada más que inventar.

Del estudio pormenorizado se desprende que frente a ese «todo está dado» la conciencia moral de bastantes ciudadanos empieza a ir por delante de la capacidad que tienen nuestras instituciones para brindar cauces apropiados para expresar la voluntad de rectificar las tendencias negativas que concitan más rechazo social. Está asentándose la convicción de que se necesitan cambios políticos que permitan alcanzar un nuevo reajuste o giro progresista, más atento a las exigencias prioritarias del bienestar social, el empleo, la equidad, los equilibrios ecológicos.

¿Y qué ocurre con las fuerzas progresistas, con la izquierda? Plantea el autor que es necesario una actualización rigurosa de planteamientos que ayuden a rescatar las políticas concretas del espejismo neoliberal y de la dualización socio-económica a que está conduciendo; vertebrando y dando coherencia a las manifestaciones crecientes de rechazo, de disgusto difuso, de desimplicación participativa y de pesimismo histórico. Y precisamente una de las dimensiones de esa respuesta discurre por el camino de una democracia postliberal que sea capaz de superar las asimetrías de poderes que se dan en los países desarrollados, que son, en varios aspectos, «democracias desproporcionadas», en las que los poderosos tienen mucho poder (cada vez más) y los ciudadanos y las organizaciones de representación tienen —comparativamente— poco poder (cada vez menos).

Y llegamos a uno de los principales problemas de hoy. Las cuestiones económicas, sociales y laborales tienen una dimensión planetaria, pero en estos momentos se carece de instrumentos de acción política similares a los Estados nacionales en el ámbito global. Esto hace que se haya abierto un espacio «vacío» en la organización social global; carencia a la que hay que hacer frente de manera insoslayable, si no se quiere renunciar a las conquistas

sociales y políticas el pasado y a las posibilidades de nuevos avances en el futuro. Afirma así José Félix Tezanos que «...Mientras no surjan otros poderes políticos eficaces en el contexto supranacional emergente, el destino más verosímil de la Política será quedar reabsorbida por la Economía. Por ello el debate sobre la democracia postliberal es uno de los debates centrales de nuestra época». Y plantea, por tanto, la necesidad de una nueva etapa de desarrollo democrático por un triple orden de razones: históricas, las perspectivas de evolución política tienen que ser contempladas con optimismo histórico, comprendiendo que a largo plazo existe una tendencia de progreso y que por tanto los sistemas políticos de representación continúan desarrollándose; políticas, partiendo de los múltiples debates que se están dando para alentar propuestas innovadoras en el terreno de las ideas y el pensamiento político; sociales, ante la existencia de nuevas demandas ciudadanas (más y mejor participación, más efectiva) y ante las disfunciones y problemas que se manifiestan en la dinámica práctica de la democracia.

Desarrollo democrático que debe remontar algunas de las tendencias de declive social mediante un enriquecimiento de las tramas sociales y una potenciación de los cauces y procedimientos de participación democráticos. Nuevas posibilidades políticas en un sentido coincidente con muchas otras propuestas recientes y de diverso signo, como las de Claus Offe y Philippe C. Schmitter sobre «democracia postliberal» (3) o de Robert A. Dahl sobre la «tercera transformación» de la democracia (4).

En la segunda parte del libro, se abordan las condiciones de la democracia y el autor centra en tres los aspectos que considera que más están influyendo en los desajustes de la democracia y más están contribuyendo a destacar su carácter incompleto en los inicios del siglo XXI.

En primer lugar el desequilibrio de ámbitos, es decir, el desfase entre los Estados nacionales frente a las tendencias de globalización de la economía, lo cual da lugar a que una actividad tan importante como la productiva esté escapando a la capacidad de control y de supervisión por instancias legítimas de poder político emanadas del voto de los ciudadanos. Este desacople hace que la Economía se esté convirtiendo en la actividad verdaderamente soberana de nuestra época. Y ha vuelto a actualizar algunas de las teorías clásicas del pensamiento social que denunciaban «la existencia de gobiernos en la sombra»; con la diferencia de que actualmente la concentración de poder económico es mucho mayor que hace algunas décadas. De lo que se trata en realidad no es de valorar lo bueno o lo malo de los procesos de mundiali-

---

(3) PHILIPPE C. SCHMITTER: «More liberal, preliberal o postliberal?», en *Democracy's Future. Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 1, enero 1995, págs. 15-22.

(4) ROBERT A. DAHL: *La democracia y sus críticos*.

zación sino de quién concentra el poder y la riqueza y cómo se hace y en qué magnitudes

En segundo lugar, el debilitamiento de las estructuras de poder político, los desfases e insuficiencias operativas de los Estados nacionales y su fuerte cuestionamiento desde otras esferas de poder. Esto nos lleva a replantearnos el funcionamiento y el futuro del Estado, pero partiendo según el autor de varias premisas: las posibilidades de mantenimiento de las políticas públicas en las sociedades del futuro están directamente ligadas al papel que en esas sociedades tenga la izquierda; desarrollar una concepción actualizada y eficaz el papel del Estado, no permitiendo que el argumento de la eficacia y el rigor sea arrebatado por los enemigos de lo público; una globalización sin Estado, sin regulaciones ni normas, está destinada a convertirse en una globalización de los poderosos y para los poderosos; en cualquier caso, la izquierda no puede ser menos ni plantear un papel más raquítico para el Estado que aquel que formuló el Banco Mundial en su informe de 1997 sobre El Estado en un mundo en transformación (5); y lograr armonizar los procesos de globalización y de democratización para no acabar enfrentándonos a un futuro incierto y deshumanizado.

Ante esa realidad, el debate sobre el futuro del Estado se encuentra conectado al propio futuro de la democracia. De ahí la importancia que tiene el mantenimiento del modelo de Estado de Bienestar —su desarrollo y adecuación— para la propia profundización de la democracia.

Después de detallar las diversas alternativas dentro del debate de Estado de Bienestar, plantea ir a formulaciones concretas que permitan llegar a un nuevo consenso social y político que afiance las políticas públicas, sin retrotraernos a los modelos del capitalismo presocial. Del debate sobre las dificultades de las políticas sociales es necesario cambiar la óptica hacia las alternativas, donde los elementos esenciales que deben considerarse para un buen funcionamiento del Estado de Bienestar son básicamente cuatro: la recuperación del pulso del crecimiento económico con una mejor redistribución de los recursos; la realización de acuerdos internacionales sobre las condiciones en que opera la competitividad en el nuevo marco de la economía mundial; la utilización de los instrumentos públicos disponibles para generar empleo; y el compromiso público de garantía de las seguridades vitales de los ciudadanos al ser conquistas irrenunciables.

En tercer lugar, la propia ofensiva neoliberal, que sirve de coartada ideológica a todo lo anterior. Se nos intenta imponer un modelo de globalismo neoliberal que supone retornar a los criterios más extremos del capitalismo presocial. Tienen razón, tanto José Félix Tezanos como Vicenc Navarro,

---

(5) BANCO MUNDIAL: *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 1997.

cuando denuncian que aquello que en nuestros días se presenta como globalización no es más que simple ideología (6), que además presenta como principal contradicción pretender mantener separados los ámbitos económicos y políticos mientras intentan que se apliquen soluciones parciales y tibias a problemas globales reales (los Cuatro jinetes del Apocalipsis que cabalgan de nuevo: la explosión demográfica; el deterioro medioambiental; los riesgos nucleares; así como el hambre y las desigualdades). El resultado es una estructura social mundial deforme donde una parte de la sociedad (países desarrollados y grandes núcleos de poder económico en particular) afirma su poderío y acrecienta sus riquezas como nunca, mientras grandes mayorías sociales quedan postergadas política, social y laboralmente. De ahí que el nuevo tipo de sociedad que se está perfilando sea básicamente una sociedad dividida.

En la tercera parte de *La Democracia Incompleta* se tratan las imperfecciones de la democracia, dejando claro que la solución a las mismas y a las filtraciones y distorsiones que interfieren la lógica de la representación no consiste en la impugnación de los principios democráticos. La mejor manera de mantener vacunadas a las sociedades contra el horror de nuevas dictaduras y regímenes políticos asfixiantes es evitando las concentraciones excesivas de poder de cualquier tipo y fortaleciendo la operatividad de las instituciones públicas.

Se analizan tres fenómenos: el populismo y neobonapartismo, el poder de los medios de comunicación y el poder económico.

La manera en la que funcionan los liderazgos es una cuestión clave para el funcionamiento de la democracia. Y en consecuencia algunos fenómenos de populismo, de cesarismo y de bonapartismo es objeto de una atención prioritaria en el análisis de las insuficiencias de los sistemas de representación política, al situarse en la perspectiva de evolución de los modelos de partidos y de los sistemas de representación política.

Para el autor, el hecho de que los partidos socialdemócratas tendieran a deslaborizarse con el argumento de competir en los espacios de centro para atraer a las nuevas clases media supone que en muchos partidos socialdemócratas se acabó abandonando el consenso socialdemócrata, emergiendo Ministros de Economía, Jefes de Gobierno y líderes políticos con orientaciones social-liberales, influidas por enfoques económicos similares (Smith y Schroeder en Alemania, Boyer-Solchaga y Felipe González en España, Tony Blair en Inglaterra...). Como resultado: el debilitamiento del poder de los partidos socialdemócratas y de los sindicatos ha dado lugar a un nuevo modo

---

(6) Véase en este sentido, VICENC NAVARRO: *Globalización económica, poder político y Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona, 2000.

de funcionamiento de las influencias y los acuerdos subterráneos del poder político con otros poderes comunicacionales, financieros.

¿Podrían darse en nuestros días ciertas tendencias hacia nuevas modalidades de neobonapartismo? Es una cuestión controvertida, pero no hay que minusvalorar las posibilidades de que puedan surgir nuevas orientaciones neobonapartistas en formaciones políticas de distinto signo, como se plantea en el libro. La tendencia a la sustitución de modelos de autoridad legal-racional, propios de las sociedades modernas, por formas de autoridad y dominación carismáticas, en el sentido tipificado por Max Weber, supone un retroceso en la dinámica evolutiva de los intereses de representación.

Tras analizar los rasgos principales con los que se podría caracterizar la evolución hacia un cierto modelo de neobonapartismo occidental (predominio decisorio del líder, progresiva desvitalización de las organizaciones, modelo de organización difusa, política entendida como espectáculo público, distanciamiento de los sindicatos, discurso difuso del interés general) y ante un horizonte con mayor apoliticismo, aumento de la abstención, mayor desprestigio de la política, carencia de oportunidades para las nuevas generaciones, es importante perfeccionar y ampliar el funcionamiento democrático para evitar que arraiguen actitudes de desánimo y escepticismo que puedan llevar a valoraciones deslegitimadoras que generen incertidumbre e inestabilidad. En este empeño da a la izquierda un papel fundamental.

¿Y el poder de los medios de comunicación? Desde la perspectiva de funcionamiento de la democracia que estamos considerando en este libro, en la medida en que los medios de comunicación han ido convirtiéndose progresivamente en una pieza —muy influyente— de la estructura de poder hay que entender que su papel condiciona de manera sustancial el propio funcionamiento y la legitimidad de los sistemas democráticos como tales. Según el autor, el futuro de la democracia y el debate sobre las reformas para profundizarla y vivificarla no puede plantearse al margen de las necesidades de una reforma democrática en la estructura de la comunicación social.

Una vez resaltadas las principales tendencias que afectan al mundo de la comunicación, el problema lo centra en el hecho de que estamos ante el desarrollo de un nuevo tipo de democracia mediática que impone, entre otras cosas, un tipo específico de liderazgos mediáticos, que a su vez, refuerzan la propia dependencia respecto a los medios de comunicación por parte de todo el entramado político.

El primer paso que es necesario dar para lograr que los medios operen como una pieza dinamizadora de la democracia —y no como un instrumento restrictivo de control— es entender la información principalmente como un servicio público. Posteriormente, enuncia algunas acciones a desarrollar (establecer leyes antimonopolio; profundizar en estatutos de redacción que ga-

ranticen la independencia y la libertad, superar las condiciones de dualización ocupacional y jerárquica, potenciar espacios públicos de comunicación, medidas que posibiliten la sostenibilidad de las empresas periodísticas de tamaño medio o pequeño).

Pero la concentración de la propiedad en pocas manos no se está dando sólo en los medios de comunicación, sino que la tendencia hacia una creciente polarización de la riqueza y el poder se manifiesta en múltiples planos. A destacar, las concentraciones económicas, que están dando lugar a un progresivo control de los mercados por pocas corporaciones, que a su vez se proyecta en el plano político general, lo que está provocando un desplazamiento de los centros de poder y sobre todo una supremacía de la economía respecto a la política. Si la democracia implica una socialización del poder, de todos los poderes, la cuestión fundamental es la necesidad de evitar concentraciones excesivas de riqueza y poder que lleguen a ser disfuncionales para la sociedad y que impidan una participación de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Hay que plantearse una concepción integral de la democracia que pueda potenciarla en toda su extensión, en la esfera social global, como se ve en la cuarta parte del libro.

En la cuarta y última parte del libro se aborda el perfeccionamiento de la democracia. Y aunque el marco de posibilidades democratizadoras es bastante extenso, se centra en: la necesidad de recuperación de un mayor ajuste social a través de la construcción social de la democracia postliberal, que requiere un desarrollo democratizador de las instituciones sociales y una potenciación de las pautas relacionales de tipo horizontal; la democratización del trabajo; los riesgos de control social que posibilita la revolución tecnológica.

No me resisto a compartir la opinión de aquellos que consideran que la democratización del trabajo se está convirtiendo en uno de los objetivos importantes de futuro para todos aquellos que entienden los dilemas y las necesidades de situaciones sociales como las que se analizan en la trilogía escrita por José Félix Tezanos. Tras partir de las dos dimensiones básicas implicadas en la idea de democratización del trabajo (control o poder en la gestión y dimensión de la propiedad) y de las diversas posibilidades existentes, llega a la conclusión de que la democratización del trabajo no puede contemplarse como un *totus* absoluto que pueda ser alcanzado en un momento determinado de manera repentina y súbita, sino que debe entenderse como un proceso complejo que comprende diversas dimensiones y que puede ser objeto de múltiples aproximaciones progresivas.

Compartiendo que es posible, el autor concreta esta posibilidad en seis tipos diferentes de motivos: el avance en el proceso de democratización; la revolución educativa que allana la oposición a una mayor extensión social

de las prácticas democráticas; la crisis del trabajo contribuye a difundir opiniones favorables a la democratización como vía para superar la desmotivación laboral; se ve favorecida por las transformaciones que se están produciendo en la estructura de los poderes económicos tradicionales; la coyuntura económica mundial con sus efectos en la crisis laboral; y los enfoques pactistas asumidos por las grandes organizaciones sindicales.

Más democracia, pero ¿quiénes pueden ser los grandes sujetos políticos capaces de impulsar los cambios? Para responder comienza estudiando tanto el papel que pueden tener los nuevos movimientos sociales como la convergencia a la que pueden llegar con los partidos de izquierda clásica (7). De una manera detallada que disfrutarán en la lectura, se recoge que lo importante es valorar el fenómeno social que subyace a los nuevos movimientos sociales, la emergencia de nuevas sensibilidades políticas y de nuevas demandas sociales, derivadas de los nuevos problemas y desajustes surgidos de la dinámica de las sociedades tecnológicas avanzadas. Y a continuación se cuestiona si esta realidad hace necesario que la izquierda ensanche su base social y política. Para el autor resulta inexcusable, para mí también. Y la sustenta en dos argumentos positivos y uno negativo que suscribo.

En primer lugar, la izquierda tiene ante sí el dilema de actualizarse buscando nuevos horizontes o permanecer a la defensiva intentando conservar las posiciones alcanzadas, frente a los síntomas de decaimiento. En segundo lugar, la evolución de las estructuras sociales exige una adecuación a las transformaciones que se están produciendo. En tercer lugar, no se trata de ganar sólo más apoyos, sino de no perder algunos de los que se tienen y que pueden ir a parar a otros partidos (ejemplo alemán desarrollado en el libro).

En definitiva, plantea una convergencia entre la izquierda y los nuevos movimientos sociales básicamente en su dimensión sociológica e ideológica. Si no se comprende a tiempo la necesidad de ensanchar la base sociológica y política de la izquierda y si no se elaboran rigurosamente los desarrollos teóricos y estratégicos pertinentes lo que ocurrirá es que se sufrirán desgastes que alejarán a la izquierda de las esferas de poder y la forzarán a entrar en una lógica de alianzas, o con organizaciones relativamente próximas o con formaciones de otra naturaleza; lo cual producirá efectos más heterogeneizadores y contradictorios que aquellos que podrían darse como consecuencia de una asunción de las principales aspiraciones que animan a los nuevos movimientos sociales de carácter progresista.

Finalmente, José Félix Tezanos aborda la necesidad de una evolución de los partidos políticos hacia una nueva etapa organizativa, más concordante

---

(7) Véase en castellano, CLAUS OFFE: *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, editorial Sistema, Madrid, 1988.

con los objetivos y las necesidades de una fase más avanzada de desarrollo de la democracia. ¿Y la izquierda? El reto para los partidos de progreso es lograr que sean vistos nuevamente por las grandes mayorías sociales como instrumentos políticos situados a la vanguardia de los esfuerzos por lograr nuevos avances sociales y políticos. Por ello, es necesario un nuevo modelo de partido que pueda ser digno heredero de la tradición histórica de los grandes partidos de masas socialdemócratas y que pueda cumplir un papel similar al que estos partidos tuvieron en el pasado.

El «partido democrático de participación» es hacia el que hay que tender, y el que establece algunos requisitos de carácter general: situarse por delante del nivel de exigencias de participación y de progreso existentes en las sociedades democráticas; contribuir a abrir y potenciar nuevos cauces y formas de corresponsabilización social y de participación ciudadana; integrar y agregar intereses parciales y sectoriales en un proyecto de progreso común y representar los intereses y necesidades de sectores mayoritarios de la población capaces de conformar una alternativa viable de gobierno.

También perfila unos rasgos básicos desde el punto de vista organizativo para ese partido democrático de participación: combinar estructuras territoriales con sectoriales; crear nuevas formas básicas de integración organizativa; una nueva forma de entender la funcionalidad del pluralismo interno; papel central del debate programático; consideración prevalente a los problemas de la vida cotidiana; nuevos cauces y mecanismos decisorios que permitan el mayor grado posible de participación e implicación directa en la adopción de los criterios y propuestas políticas; permeabilidad organizativa; papel más activo de los parlamentarios y de los representantes públicos en general; y potenciar una dimensión internacional que permita coordinar adecuadamente las iniciativas de solidaridad y que pueda vehiculizar políticas concretas en los nuevos espacios transnacionales.

En definitiva, para superar los desfases y las disfuncionalidades que se están viviendo en los partidos de izquierdas propone la necesidad de un esfuerzo de imaginación y una voluntad decidida que abra nuevas fronteras políticas.

Tras la lectura de la democracia Incompleta, tendremos una visión global de una realidad no exenta de discusión intelectual con los planteamientos neoliberales; pero también tendremos propuestas concretas y conocimiento del momento donde nos encontramos y se encuentra la democracia. Una democracia que tal y como hasta ahora la hemos entendido y como funciona en los países más avanzados, está llegando a un punto crítico en el que se ve confrontada por sus propios defectos y carencias, se ve sometida a los desajustes de algunos cuellos de botella y, sobre todo, se ve limitada por una deriva de desigualdad social. Por ello, es necesario abordar una nueva etapa de

desarrollo democrático por razones teórico-políticas y por imperativos sociales de carácter práctico. La democracia debe completarse si queremos preservar y hacer progresar nuestra civilización.

*Óscar Iglesias*

ROBERTO VICIANO PASTOR y RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU: *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Tirant lo Blanch «Derecho comparado», Valencia, 2001, 324 páginas.

«Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras» (1).

Desde la década de los años ochenta, los procesos de democratización llevados a cabo en América Latina hacen de esta región un lugar donde, todavía hoy, la promulgación de nuevas Constituciones o los constantes procesos de revisión de sus Normas Fundamentales están a la orden del día. Sin embargo, este intenso cambio de los marcos constitucionales no ha dado lugar a la conformación de contextos políticos sólidos desde los que haya sido posible operar auténticas transformaciones institucionales que sirvan de base a duraderos regímenes democráticos.

El rasgo fundamental del constitucionalismo en estos países es, quizás, la frecuente tendencia de las elites políticas latinoamericanas a utilizar las reformas constitucionales como instrumentos legitimadores de su continuidad en el poder sin llevar a cabo auténticos pactos constitucionales fundacionales. La ausencia de voluntad por parte de los actores políticos de realizar reformas institucionales que hayan permitido resolver los problemas endémicos de carácter económico, social y político que azotan a las sociedades latinoamericanas, ha conducido a un notorio desencuentro, en la mayoría de estos países, entre la ciudadanía y la clase política. Así, la gran distancia que media entre lo que en los textos constitucionales se establece, y su inefectiva aplicación por los órganos del Estado, ha convertido a las Normas Fundamentales latinoamericanas en meros instrumentos de perpetuación del orden establecido.

Habida cuenta de todo lo anterior, puede afirmarse, tal y como los autores ponen de manifiesto en la presente obra, que el proceso de cambio político y transformación del Estado que recientemente ha tenido lugar en Venezuela es novedoso por el hecho de que se ha llevado a cabo a través de la constante apelación a la ciudadanía en cada una de sus fases, atribuyendo a

---

(1) Artículo 28 de la Constitución francesa de 1793.

la voluntad popular el poder de dotarse de una nueva Constitución y encontrando en ella su auténtica legitimación. Lo cual no ha evitado, sin embargo, que surgiera en el seno del proceso la problemática en torno a la naturaleza jurídica de la Asamblea Constituyente que elaboró la nueva Norma, y acerca de si las transformaciones debían de haberse llevado a cabo bajo los parámetros de legalidad previstos por el Texto Constitucional de 1961. El planteamiento de estas cuestiones ha arrojado de nuevo a la palestra la discusión doctrinal sobre una teoría tan problemática como universalmente aceptada, *la teoría del poder constituyente* (2). Esta teoría, según su formulación clásica, sirve para diferenciar entre el poder originario del pueblo para establecer una Constitución —poder constituyente—, y aquellos poderes que son creados por la Norma Fundamental —poderes constituidos—, y cuya actuación debe de adecuarse siempre a los preceptos de dicha Norma que los crea (3). Así pues, además de configurar el principio político democrático como base de legitimación de la creación de un nuevo orden constitucional, la teoría del poder constituyente permite fundamentar la propia validez suprema de la Constitución frente al resto del ordenamiento jurídico del que es fuente (4).

Sin embargo, es importante resaltar que la teoría del poder constituyente sólo despliega todos sus efectos cuando, como en el caso venezolano, lo que se pretende es romper con el orden constitucional anterior porque éste ha perdido su legitimidad; en caso contrario, el propio principio de supremacía constitucional impediría que se desatendiesen los mecanismos previstos por el Texto Constitucional para su reforma.

Así, en Venezuela, tal y como se da cuenta en el libro, los partidos tradicionales pretendieron que la transformación del orden constitucional se

---

(2) La teoría del poder constituyente tiene su origen, como es bien sabido, en la Revolución Francesa y fue expuesta por Sieyès en su libro *Qué es el Tercer Estado* (1789).

(3) El Tribunal Constitucional español ya hizo referencia a esta distinción en su STC 76/83 (FJ 6.º) en la que establecía: «La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución: la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador.»

(4) IGNACIO DE OTTO, considera que la teoría del poder constituyente, según fue formulada en la Revolución Francesa, no sirve como base para poder fundamentar el carácter supremo de la Constitución, su fuerza vinculante, incluso frente a la soberanía popular; porque si según esta teoría hay un poder constituyente del que el pueblo es titular, éste no estará obligado a adecuarse a lo dispuesto en la Constitución para su reforma. Parece que el autor quiere evidenciar la incapacidad de la teoría del poder constituyente para armonizar los dos principios que promulga, el «principio político democrático» y el «principio jurídico de supremacía constitucional». Véase la opinión del autor en *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 1987, pág. 53.

llevarse a cabo a través de la mera revisión de la antigua Constitución y que, por tanto, se efectuase la reforma desde los propios poderes constituidos, sin producirse una auténtica ruptura con el orden constitucional precedente. Sin embargo, la voluntad de la ciudadanía venezolana abogaba por la creación de un nuevo texto constitucional dada la falta de legitimidad que había alcanzado el Texto vigente desde 1961, en cuyo caso «no debía ser» ni «efectivamente fue» vinculante la normativa que se pretendía reemplazar, pues hubiera significado tanto como arrebatar al pueblo el ejercicio real de su soberanía.

De este modo, puede considerarse que el recurso a una Asamblea Constituyente —dotada de carácter originario y supraconstitucionalidad— como principal instrumento desencadenante del proceso de transformación del Estado que se ha vivido en Venezuela desde las elecciones de diciembre de 1998, constituye el elemento más importante que aportan los acontecimientos de este país a los procesos de cambio político latinoamericanos, siendo la elaboración de una nueva Constitución el principal arma para alcanzar la verdadera renovación institucional.

En la primera parte de la obra, y a modo de introducción, los profesores Viciano Pastor y Martínez Dalmau, ofrecen una panorámica histórica de los principales acontecimientos político-sociales que condujeron a la firma del Pacto de Punto Fijo el 31 de octubre de 1958, y a la consolidación de un sistema partidocrático que estuvo vigente en Venezuela durante cuarenta años.

El intento fallido de establecer un sistema democrático con la Constitución de 1947 condujo al país al período más duro del sistema dictatorial imperante desde que se produjo la revuelta militar de 1945, la cual había provocado la instauración de una Junta Revolucionaria de Gobierno. La necesaria estabilización de la democracia llevó a los partidos políticos imperantes a la firma de un acuerdo —Pacto de Punto Fijo— que institucionalizó el consenso entre ellos, y que desembocó en la creación de un gobierno de unidad nacional que incluyó a todas las fuerzas políticas a excepción de los comunistas (pág. 36). A pesar de la aceptación en el Pacto de otras fuerzas minoritarias, el reparto de poder entre la socialdemocracia —representada por el Partido de Acción Democrática (AD)— y la democracia-cristiana —bajo las siglas del Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)—, dio lugar a la instauración de un sistema bipartidista que rigió la vida política venezolana hasta las elecciones de 1993 (pág. 44).

La recientemente proclamada Constitución venezolana tiene su precedente en la Norma Suprema de 1961, la cual, a pesar de establecer las bases de un orden político libre mediante la configuración de un sistema de división de poderes propio de todas las Constituciones democrático-liberales y la proclama-

ción de un extenso catálogo de derechos y libertades, no pudo evitar la perversión del sistema mediante la aplicación de prácticas clientelistas y la institucionalización de la corrupción de los poderes públicos. La escasa participación del pueblo en la toma de decisiones públicas y la deficiente efectividad del sistema de derechos y libertades proclamados por la Constitución se debió, como señalan los autores, a la inexistencia de garantías e instrumentos jurídicos que hiciesen vinculantes a aquéllos (pág. 41) (5).

Estos vicios estructurales de las instituciones, partidos y órganos de gobierno venezolanos tuvieron su proyección, de forma paralela, en la deficiente gestión de la vida económica del país, lo cual hizo que uno de los principales países productores de petróleo del mundo carezca, todavía hoy, de una estructura de producción económica autónoma y autosuficiente. El consumismo, el fácil acceso al poder de ciertos sectores sociales y la corrupción fueron los rasgos propios de una pirámide que, construida y legitimada políticamente sobre la base de un sistema populista de conciliación de élites, adormeció la conciencia de un pueblo que sólo supo despertar cuando la crisis económica de los años ochenta removió sus pilares económicos de sujeción.

Ya en 1992 y 1994 se dieron las primeras tentativas de reforma constitucional con el fin de combatir la ruptura del consenso social que se vino produciendo a lo largo de la década de los ochenta. Sin embargo, afirman los autores, era perentorio realizar transformaciones estructurales en la relación de poderes estatales y en la distribución de poder entre los partidos para hacer frente a un sistema cuyos déficit más importantes radicaban en la ausencia de voluntad política de hacer efectivo un sistema constitucional democrático.

Dentro del elenco de cuestiones que propiciaron el consiguiente cambio constitucional, es quizás la más importante el rechazo social al sistema de partidos vigente hasta las elecciones de 1993. Así pues, los autores realizan, en el segundo bloque de la obra, un análisis del espectro de partidos venezolano y de su evolución hacia la consolidación del multipartidismo; hecho que sentó las bases que han permitido alcanzar un auténtico proceso de reformulación de las estructuras políticas del Estado.

---

(5) Como afirma LUIGI FERRAJOLI, «Una Constitución puede ser avanzadísima por los principios y derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de técnicas coercitivas —es decir, de garantías— que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo». Véase del autor *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 1995, pág. 917. En este mismo sentido JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, afirma: «El sólo reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales no es suficiente si no va acompañado de garantías que aseguren la efectividad del libre ejercicio de tales derechos.» Véase la opinión del autor en *La protección judicial de los derechos fundamentales*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 20.

Tal y como se pone de manifiesto en la obra, fue en las elecciones de 1993 cuando apareció en la vida política venezolana el llamado Movimiento V República, partido político que propugna como base de su programa los ideales del «bolivarismo» y que se autoproclama como humanista y revolucionario (pág. 97). Al frente de éste se encontraba Hugo Chávez, militar que en 1992 había propiciado un golpe de Estado fallido con el fin de poner fin al viejo sistema impregnado de corrupción y a la desigualdad social que alcanzaba cada vez mayores dimensiones. Apelando al derecho de resistencia, Chávez y el resto de militares que se levantaron en armas defendieron su acción como una rebelión contra un gobierno deslegitimado, sobre la base de su deber moral como ciudadanos de colaborar en el restablecimiento del orden constitucional (6). Llama la atención que tanto quienes propugnaban un cambio en las estructuras políticas del país —chavistas—, como aquellos que pretendían mantener su vigencia —puntofijistas—, apelaron a la «cláusula constitucional sobre inviolabilidad de la Constitución» —prevista en el artículo 250 del Texto Fundamental de 1961— como principal fundamento de legitimación de sus argumentos a favor o en contra, respectivamente, de un proceso de cambio político. Así, paradójicamente, fue idéntico precepto constitucional el que dio respaldo a los postulados de los grupos políticos que trataban de mantener la vigencia del sistema, pues apelaron a la misma cláusula de intangibilidad constitucional para tratar de impedir la creación de una Asamblea Constituyente que dotase a Venezuela de una nueva Norma Suprema.

En el libro se recogen, además, las principales notas definitorias de los nuevos partidos que vinieron a engrosar el abanico de opciones políticas concurrentes a las elecciones de 1993 —Convergencia Nacional, Movimiento al Socialismo (MAS) y la Causa Radical— en lo que supuso un cambio histórico en el sistema político venezolano al romperse con el bipartidismo imperante (pág. 110).

---

(6) Por lo que al derecho de resistencia se refiere, LUIGI FERRAJOLI, afirma «Si a propósito del Estado de derecho queremos hablar de un acuerdo prepolítico, o sea, de un fundamento moral y político justificante, éste no reside en el deber moral de la obediencia, sino en el derecho y, en los casos extremos, en el deber moral de la desobediencia cuando las leyes entran en conflicto radical con los valores “universales” y “fundamentales” sancionados en la Constitución», *op. cit.*, pág. 929. Éste es el principio que fue inscrito en las primeras Constituciones y declaraciones de derechos. El artículo 3 de la Declaración de derechos de Virginia decía que «la mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, alterarlo o abolirlo de la manera que se juzgue más conveniente al bien público»; y el artículo 29 de la Constitución francesa de 1793 establecía: «En todo gobierno libre, los hombres deben tener un medio legal para resistir a la opresión, y, cuando este medio sea impotente, la insurrección es el más santo de los deberes.»

Una vez analizados todos aquellos aspectos que permitieron la instauración del multipartidismo y la conformación de una alternativa al sistema puntofijista, así como el proceso de toma democrática del poder por el grupo de partidos que apoyaba a Hugo Chávez en las elecciones de 1998, los autores pasan a estudiar, dentro del tercer bloque de la obra, el difícil camino que condujo a la elaboración y aprobación de la Nueva Constitución de 1999. Esta parte constituye el grueso del libro pues en ella los profesores Viciano Pastor y Martínez Dalmau exponen una completa panorámica de cómo ha ido evolucionando el proceso constituyente venezolano hasta la aprobación y puesta en marcha de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo, se trata de ofrecer al lector un análisis exhaustivo y pormenorizado —siempre bajo la óptica constitucionalista de los autores— de los rasgos propios de la Nueva Norma Fundamental y de los avatares que en el ámbito de la discusión constitucional tuvieron que ser superados con el fin de que el nuevo Texto llegase a buen puerto. Con dicho fin, se hace hincapié en la evolución de los debates que —sobre la naturaleza jurídica de la Asamblea Constituyente que elaboró el nuevo Texto Constitucional— se llevaron a cabo en sede parlamentaria, en el Consejo Electoral, y, especialmente, en el marco de la Corte Suprema de Justicia —que realizaba las funciones de Tribunal Constitucional— (pág. 183).

Continúan los autores su exposición destacando que en menos de dos años hubo siete convocatorias a las urnas con el exclusivo fin de legitimar democráticamente todo el proceso. En este sentido en la obra se resalta que, ya en las elecciones de noviembre de 1998 —en las que se procedía a la elección de los gobernadores y asambleas legislativas de los Estados y a la de los miembros del Congreso Nacional—, se produjo un aglutinamiento en dos bloques de todas aquellas fuerzas políticas que concurrían a lo que iba a ser el punto de partida de un proceso de cambio político sin precedentes en Venezuela. Los partidos que apoyaban a Hugo Chávez se presentaron en coalición conformando el llamado Polo Patriótico —Movimiento V República (MVR), Movimiento al Socialismo (MAS), Patria Para Todos (PPT) y el Partido Comunista Venezolano (PCV)—. En el otro bando, los partidos puntofijistas acabaron concurriendo en torno al llamado Polo Democrático con el fin de contrarrestar las expectativas de éxito de los propulsores del cambio constitucional (pág. 122).

Desde el primer momento, y especialmente desde su victoria en las elecciones presidenciales de diciembre de 1998, Chávez promulgó como piedra angular del cambio la elaboración y aprobación de un nuevo Texto Constitucional que sería el paraguas jurídico bajo el que habrían de llevarse a cabo reformas estructurales en el ámbito de todas las instituciones del Estado. De este modo, el pueblo debería ser consultado en referéndum para que se pro-

nunciase a favor o en contra de la conformación de una Asamblea Constituyente que elaborase la nueva Constitución (pág. 136).

La especial trascendencia de la elaboración y aprobación de un nuevo Texto Constitucional condujo a los propulsores del cambio a buscar, en todo momento, el respaldo de la sociedad, mecanismo que constituye —tal y como acertadamente se señala en la obra— el único modo de asegurar que el nuevo orden constitucional alcanzado respondiese a la efectiva voluntad de la comunidad política, ya que es ésta la única dotada de legitimidad para revocar la Constitución vigente y crear una nueva. Entre los mecanismos que en la práctica constituyente se han utilizado para llevar a cabo el ejercicio de este poder originario, se optó por la creación de una Asamblea Nacional Constituyente (7). La conformación de este órgano fue previamente legitimada a través de la consulta popular y tuvo como función elaborar el nuevo Texto Constitucional que debió posteriormente ser aprobado por el pueblo en referéndum. La Asamblea actuó libre de la legalidad y de los procedimientos previamente establecidos por la Norma Constitucional que se pretendía derogar. La Constitución de 1961 no preveía la posibilidad de convocatoria de un órgano constituyente, pues sólo establecía que la reforma constitucional había de llevarse a cabo por distintos poderes y/o procedimientos a los previstos para las leyes ordinarias. En este sentido, dicha Constitución distinguía entre la enmienda, limitada a modificaciones parciales, y la reforma de la Constitución, referida a su generalidad. Común a ambas era no sólo un procedimiento más rígido que el necesario para modificar las leyes ordinarias, rigidez que se acentuaba en caso de reforma, sino también la participación de las Asambleas Legislativas de los Estados, a lo que se añadía, en el supuesto de la reforma, la ratificación por referéndum, única presencia, dicho sea de paso, de instituciones de democracia directa en el ya derogado Texto Constitucional (8).

Es cierto que no son pocos los casos en los que los nuevos Textos Fundamentales no han tenido su origen en la ruptura del orden constitucional ante-

---

(7) LUIS LÓPEZ GUERRA, parece acercarse a la postura defendida por los autores en este punto al afirmar que en la búsqueda de las mayores garantías para que se exprese auténticamente la voluntad constituyente, normalmente se han seguido procedimientos como la elección de Asambleas *ad hoc*, únicamente encargadas de elaborar la Constitución (Convenciones constitucionales) o bien se ha puesto de relieve la condición de constituyente de la Asamblea a elegir (caso español de 1931). En otros casos, se ha tratado de buscar el mayor asentimiento posible en la elaboración de la Constitución, o, finalmente, se ha sometido el proyecto de ésta a la aprobación popular por referéndum. Véase del autor *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 50.

(8) Véase al respecto MANUEL GARCÍA PELAYO, en «La división de poderes y la Constitución venezolana de 1961» en sus *Obras Completas*, vol. III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 2878.

rior y en la consiguiente elaboración democrática de una nueva Norma Suprema. Tal es el caso de muchas Constituciones monárquicas europeas, en las que la legitimidad democrática se ha obtenido sin romper la pervivencia del ordenamiento jurídico previo; sin embargo, tal y como defienden los autores de la presente obra, la pérdida de legitimidad del orden constitucional establecido por la Norma Suprema de 1961 hizo inadmisibles la utilización de meros mecanismos de revisión y reforma (9). Los partidarios de Chávez pensaban que la Constitución anterior no podía anular la soberanía del pueblo y que, por tanto, la cláusula de intangibilidad de ésta carecía de efecto ante la convocatoria del poder constituyente. Se apelaba, pues, al reconocimiento de un poder originario y supraconstitucional de la Asamblea.

El debate acerca de la naturaleza del poder constituyente del que los autores dan cuenta en la obra, no es, desde luego, ni nuevo ni ajeno a la realidad española. Nuestra doctrina constitucional se encuentra a este respecto dividida. Algunos autores consideran que la sujeción del ejercicio del poder constituyente a las reglas preestablecidas por la Norma que pretende derogarse implica tanto como privar al propio acto de su carácter constituyente y que, por lo tanto, es necesario considerar a este poder soberano, previo y total, como un poder político y no jurídico y limitado, exento de toda sujeción a la legalidad. Otra parte de la doctrina afirma que en la *teoría del poder constituyente* es detectable un error en cuanto a sus exigencias, pues al invocar dicha teoría un poder previo al derecho, desconoce que el propio proceso de manifestación de una voluntad democrática sólo es posible conforme a reglas que aseguren la igualdad y la libertad de los participantes y la veracidad del resultado, y que, por tanto, no hay democracia sin Derecho; sobre esta base concluye este sector doctrinal que la propia gestación de la Constitución es un proceso jurídicamente reglado (10). Cabe afirmar a este respecto junto con los autores que la forma en que se ha desarrollado el proceso venezolano no parece contrariar ninguna de estas dos posturas acerca del ejercicio del poder constituyente,

---

(9) PEDRO DE VEGA, afirma al respecto que «el poder constituyente en cuanto que poder soberano, previo y total, ha de ser considerado como un poder político y, en consecuencia, no se le puede definir como poder jurídico y limitado. Por contra, el poder de reforma, en la medida en que aparece reglado y ordenado en la Constitución se convierte en un poder limitado y nunca soberano y libre. Radicaría en esta distinción la distancia y separación que existe entre la acción legal y acción revolucionaria, y es la confusión entre ambas acciones, distintas en su origen y en la titularidad de su ejercicio, donde se enmarcan las incongruencias y errores en el tratamiento teórico y en la regulación legal de la problemática de la reforma constitucional». Véase del autor *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 65.

(10) Por lo que respecta a la primera de las posturas doctrinales véase la opinión de PEDRO DE VEGA, cit., pág. 65. En cuanto a la segunda, véase lo defendido por IGNACIO DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 1987, pág. 54.

pues aunque éste se llevó a cabo reconociendo, eso sí, un carácter «supraconstitucional» —que no extrajurídico— a la Asamblea Constituyente, las labores de elaboración y aprobación de la Constitución se adecuaron, sin embargo, a los procedimientos establecidos por normas que regularon la celebración de los distintos referendos, la celebración de las elecciones para la formación de la propia Asamblea así como la elaboración de su propio reglamento interno (pág. 150). Como afirma parte de la doctrina, la elaboración y aprobación de una nueva Constitución se produce, ya, dentro de un marco jurídico (11), y así sucedió en Venezuela, aunque ese marco jurídico no fue el establecido por la Norma Constitucional de 1961. Al hilo de la tesis mantenida por algunos autores puede afirmarse, pues, que el verdadero ejercicio de la llamada «revolución democrática de Chávez» no hubiera podido llevarse a cabo a través de los poderes constituidos ni mediante los procedimientos previstos por la propia Constitución que se quería reemplazar, pues habría supuesto un intento de legalizar la «revolución» (12).

La postura de la Corte Suprema de Justicia fue versátil en esta cuestión pues mientras inició sus pronunciamientos reconociendo al poder constituyente como poder originario de la comunidad política, previo o superior al régimen jurídico establecido y con capacidad para dotarse de una organización jurídica y constitucional, en otras sentencias se alejó de la idea del carácter originario y supraconstitucional de la Asamblea Constituyente como instrumento para el efectivo ejercicio de dicho poder constituyente por el pueblo (pág. 183).

Como claramente se desprende de la lectura de la presente obra, el camino hacia la nueva Constitución resultó ser tortuoso debido, principalmente, a los intentos de los sectores políticos conservadores de limitar los poderes de la Asamblea Constituyente en favor de los poderes constituidos. No obstante, la Constitución bolivariana de 1999 entró en vigor el 30 de diciembre de ese mismo año, tras su aprobación mayoritaria en referéndum. La participación de los autores del presente libro como asesores jurídicos en los trabajos llevados a cabo por la Asamblea Constituyente y su colaboración en la elaboración del dictamen sobre el Anteproyecto encomendado al Centro de Estudios Políticos y Sociales del que son miembros, los convierte en testigos de excepción para ofrecer al lector un somero análisis de los rasgos propios del orden constitucional establecido por la nueva Norma Suprema. Los autores destacan, a este respecto, los importantes avances que se han producido en dos aspectos de su parte dogmática, avances en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana —que constituía la gran carencia de legitimidad

---

(11) LUIS LÓPEZ GUERRA, cit., pág. 51.

(12) PEDRO DE VEGA, cit., pág. 65.

del sistema que se pretendía sustituir— y novedades referentes a la garantía de los derechos y libertades. Cabe destacar, por lo que a la primera cuestión se refiere, que, a diferencia de ciertos procesos constituyentes —como ocurriera en nuestro país— donde las fuerzas políticas fueron reticentes hacia las formas de democracia directa, la Constitución venezolana de 1999 no sólo consagra las instituciones del referéndum constitucional o de la iniciativa legislativa popular, sino que va mucho más allá al establecer constitucionalmente el referéndum para materias de especial trascendencia en cualquier ámbito territorial, o la posibilidad de consulta popular sobre proyectos de ley, abrogación de leyes o decretos con fuerza de ley, mecanismos propios de la concepción roussoniana de la democracia directa (pág. 213). En cuanto a la Carta de derechos, los autores señalan su carácter profundamente avanzado al reconocer por ejemplo el derecho a la seguridad social de las amas de casa o los mismos efectos que al matrimonio a las uniones de hecho que cumplan determinados requisitos establecidos por la ley. Sin duda alguna resulta evidente, igualmente, que el nuevo Texto Constitucional venezolano forma parte de la corriente más avanzada de la doctrina de los Derechos Humanos al reconocer importantes derechos a los pueblos indígenas como la garantía de la propiedad colectiva de sus tierras (pág. 217).

En lo que a la parte institucional se refiere, la reciente Constitución introduce una novedosa configuración de la división de los poderes públicos al consagrar dos nuevos poderes con respecto al sistema clásico: por una parte el Poder Ciudadano, ejercido por el Consejo Moral Republicano —que incluye la institución del Defensor del Pueblo, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República— cuya función es velar por los derechos ciudadanos, la correcta impartición de justicia y el correcto uso de caudales públicos; por otra parte el Poder Electoral, que ejercerá además de sus funciones tradicionales, el control, la regulación y la investigación de los fondos de financiación de los partidos políticos, medida con la que sin duda alguna se pretende luchar contra la corrupción, endogamia y clientelismos propios del sistema tradicional de partidos (pág. 229). A este respecto puede afirmarse que, si bien es cierto que la previsión constitucional de instituciones y mecanismos que propicien la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, o que garanticen una mayor efectividad en la protección de sus derechos fundamentales constituyen conquistas importantísimas para la auténtica creación de un Estado de Derecho en Venezuela, no cabe olvidar que la verdadera disociación entre los poderes del Estado así como su independencia, constituye la base indispensable para que dichas previsiones no se conviertan en papel mojado. En este sentido, y echando en falta una mayor toma de posición de los autores al respecto, habrá que estar atentos a los resultados de la efectiva puesta en marcha de esta original concepción de la teoría de la

división de poderes, sobre todo con el fin de evitar que el equilibrio entre todos ellos no acabe por inclinar la balanza hacia el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la Constitución establece medidas que garantizan la independencia del Poder Judicial, y por primera vez se establece una Sala Constitucional en lo que a partir de ahora se llamara Tribunal Supremo de Justicia, que sustituye a la anterior Corte Suprema de Justicia. De esta forma se constitucionaliza la supremacía y normatividad de la Constitución y la introducción del sistema de justicia constitucional. El correcto funcionamiento de estos órganos determinará en un futuro la efectividad de los derechos constitucionalmente garantizados (pág. 233).

Quizá uno de los aspectos más criticados por la doctrina dentro y fuera de Venezuela ha sido el presunto incremento de las prerrogativas presidenciales, asunto que, tras un análisis profundo de los preceptos constitucionales como el llevado a cabo por los autores, se demuestra que no es del todo cierto. De este modo, si bien es verdad que la ampliación del mandato presidencial a seis años, renovable por otros seis, resulta excesivo, dicha medida se ve contrarrestada por la previsión constitucional de un mecanismo que permite a un número representativo de los electores destituir al Presidente de su cargo, una vez pasado el ecuador de cada mandato. Así, la Constitución prevé este mecanismo para todos los cargos y magistraturas de elección popular: transcurrida la mitad del mandato del elegido, el 20 por 100 de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción puede solicitar la convocatoria del referéndum para la revocación del mandato. Para que éste tenga éxito, deben concurrir a la convocatoria al menos el 25 por 100 de los electores, y el número de votos contra el ocupante del cargo debe ser igual o mayor al número de apoyos que recibió cuando todavía era candidato (pág. 239).

Si bien es cierto, como señalan los autores, que algunos aspectos de la Constitución no parecen acertados —como la ampliación de la ley habilitante que permite al Parlamento transmitir al Ejecutivo facultades normativas en muchas materias—, o que las deficiencias técnicas y contradicciones internas no son pocas —tal es el caso de la paradoja de configurar una Asamblea Nacional unicameral en un régimen federal y que además pretende avanzar en el proceso de «descentralización desconcentrada»—, también cabe resaltar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no parece una Constitución hecha a la medida de Hugo Chávez y que, sin duda, está dotada de las condiciones necesarias para conducir un proceso de cambio político del Estado que sobreviva a sus propios dirigentes. Prueba de ello es que el Movimiento V República es el primero que tiene que adecuarse a las medidas de exigencia de democracia interna de los partidos políticos propugnadas por la Constitución, o que el tan criticado incremento de poder de las Fuerzas Armadas no se adecua a la realidad constitucional (pág. 244).

Los esfuerzos de seguimiento y recapitulación de todo el proceso constituyente venezolano, así como el diagnóstico de la nueva Norma Fundamental, hacen de esta obra un elemento de consulta imprescindible para todo aquel que pretenda acercarse a la investigación de los procesos de reforma del orden constitucional y político, y permiten a sus lectores, gracias a la formación constitucionalista de sus autores, adquirir de primera mano, todavía hoy, todas las pistas que conducen a la satisfactoria obtención de una nueva Norma Suprema mediante los cauces del proceso democrático.

Ana Valero Heredia

SERGIO CARUSO: *La migliore legge del regno. Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden (1584-1654)*, 2 vols., Giuffrè Editore, Milano, 2001, 1029 págs.

Fuera del Reino Unido John Selden es casi un desconocido. A lo más que llegan las obras generales de pensamiento político es a una breve mención de su *Mare clausum*, que escribió como respuesta polémica al *Mare liberum* de Grocio, o a unos renglones al tratar a los erastianos ingleses. En el Reino Unido no sucede así porque la obra escrita de Selden es muy extensa, sobre temas diversos, siempre con buen conocimiento de los mismos, es decir, se trata de una figura que ocupa un puesto destacado en la historia del pensamiento inglés. Por eso resulta llamativo, al tiempo que loable, que un estudioso italiano haya dedicado muchas horas de trabajo a investigar tanto la persona como la obra de este inglés del siglo XVII. El resultado es un libro de grandes dimensiones (dos volúmenes) por la gran ambición intelectual que ha guiado la investigación, sobre el que creemos que merece informar a los estudiosos españoles.

Dado el deficiente conocimiento de este autor por parte de la mayoría de los potenciales lectores de este libro, hay que agradecer al profesor Caruso que la primera parte de su obra esté dedicada al construir el marco político, social e intelectual en que se movió Selden, con especial atención a las instituciones, y todo ello al hilo de la narración biográfica. Creemos que el primer mérito del profesor Caruso ha sido saber colocar al lector en una situación de cercanía tanto del personaje como de la época. Una época que interesa sobremanera en tanto que es el prólogo de la Revolución Puritana, la primera revolución de Europa que se atreve a ejecutar a un rey con un procedimiento judicial: fue una ejecución legal, al menos en apariencia, no un asesinato. Quiere esto decir que nuestro autor ha vivido en un período histórico atormentado y, por ello mismo, con una añadida carga dramática de interés. En resumen, una época apasionante, que el profesor Caruso sabe presentar-

nos como el ámbito en el que se mueve el personaje. Dentro de esta época apasionante, también es apasionante la biografía de Selden, porque no se limitó a ser un estudioso, sino que fue un activo político, siempre opuesto a los intentos absolutistas de los primeros Estuardos y siempre defensor de los derechos del Parlamento. Fue uno de los autores de la *Petition of Right* de 1628, que puede ser considerada como el prólogo de la Revolución. Claro está que no toda la actividad de nuestro autor fue política. Fue un auténtico estudioso, un gran erudito; fue lo que luego se llamará un intelectual. Pues bien, el lector se encontrará con que el libro lo pone en situación de conocer en profundidad al personaje y su obra. Este conocimiento resulta muy vital porque la impronta biográfica está presente en toda la exposición de la obra de Selden. No es una exposición aséptica y fría, sino vivaz y, en cierto modo, interesada, porque la síntesis de lo que el autor nos trata de comunicar es presentar a Selden como un luchador por la libertad.

Con todo lo anterior queremos decir que estamos ante una primera parte muy extensa, pero nunca aburrida y nunca oscurecida por la gran cantidad de información que el profesor Caruso maneja. Tanto los datos personales como los institucionales y los ideológicos (así, toda la necesaria explicación de las corrientes de lo que podríamos llamar el protestantismo liberal de la época, el arminianismo) están muy bien ordenados por párrafos bajo su correspondiente epígrafe de modo que el lector sabe en cada momento dónde se encuentra y puede en cada momento recuperar aquella información que no haya guardado en su memoria. Entre la información que podríamos decir que pertenece más al marco que al contenido está la referente a la corriente político-religiosa llamada erastianismo, que tiene una importancia decisiva en el pensador inglés y que para el lector español es poco conocida. Selden fue un erastiano.

Es verdad que la obra más conocida de Selden es el *Mare clausum*, con la que pretendió dar una respuesta adaptada a las necesidades de Inglaterra al *Mare liberum* de Grocio. Es la obra que va a centrar el estudio del profesor Caruso. Generalmente se suelen presentar estas dos obras como opuestas. El libro que comentamos mantiene la tesis de que tal oposición corresponde a una visión superficial de lo que Selden pretendía y, en consecuencia, el libro pretende presentarnos más bien la aproximación entre ambas. De hecho el inglés comparte la óptica racionalista del holandés, aunque es cierto que su argumentación tiene una mayor carga histórica, fruto de su erudición, y un talante menos optimista. Pero ello no lo separa de lo fundamental de Grocio, ya que el contenido del concepto de *ius gentium* del holandés es fundamentalmente convencional y, por tanto, histórico.

El profesor Caruso hace una exposición comentada del *Mare clausum* encuadrándolo dentro del problema que le planteaba a Inglaterra las faenas

pesqueras de los holandeses. En definitiva Selden trataba de defender el mar territorial inglés, defender que el rey de Inglaterra tenía *dominium* sobre el mar que baña Inglaterra y que los pescadores holandeses tenían que pagar por faenar en esas aguas. En esta defensa Selden no se limita a argumentos de razón, sino que emplea a fondo su conocimiento de la historia, sobre el que tenemos que volver en seguida. Para el *mare amplissimum* nuestro autor admite el principio del libre tránsito, pues no puede ser objeto de posesión, principio que incluso hace extensivo al mar territorial.

El concepto del Derecho natural preocupa a Selden, y ello aparece en muchos momentos de su obra. Si para Kant hay un único derecho natural fundamental que es la libertad, para Selden hay un solo principio fundamental del Derecho que es *fides est servanda*, porque es el principio que ordena toda la convivencia entre los hombres. Es claro que se trata de una versión del principio más común *pacta sunt servanda*, pero tiene una mayor profundidad psicológica y mayor aplicación política pues Selden opera con la mentalidad inglesa del *trust* que obviamente se fundamenta en la *fides*. Al final de esta recensión volveremos sobre este punto. Surge espontánea en el lector la pregunta por la relación del concepto de Derecho natural de Selden con el de su coetáneo Hobbes. El profesor Caruso investiga esta relación en varios momentos de su obra, para concluir que ambos pretenden construir un Derecho natural eminentemente lógico, con la diferencia fundamental de que Hobbes lo basa en la misma naturaleza humana y Selden lo basa en Dios, pero que sería igualmente efectivo *etsi daremus... Deum non esse* como escribía Grocio.

Sobre el Derecho natural científicamente fundado, tema específico del siglo xvii, Selden tiene mucho que decirnos. Su reflexión se extiende y toma nuevo rumbo en el tratado *De iure naturale et gentium iuxta disciplinam Hebraeorum*, la obra de mayor ambición intelectual de nuestro autor. Puesto que el Derecho natural es la base de toda convivencia ordenada y la mentalidad de entonces aceptaba que la convivencia de los hebreos había sido ordenada por Dios, Selden se pregunta sobre las trazas del Derecho natural en el Antiguo Testamento y en el Talmud, que nos han de dar la concepción hebraica del Derecho natural. El derecho hebraico no es sólo una curiosidad histórica, sino que puede ser comprendido como el *common law* de toda la humanidad, como el Derecho natural históricamente adaptado a una época que por ser época ejemplar merece estudiarse a fondo. Se pregunta además cómo ha sido transmitido de los hebreos a los gentiles y sobre esta pregunta construye lo más interesante de su investigación. El discurso histórico no es suficiente y Selden se ve obligado a recurrir al discurso filosófico que le lleva a postular un *intellectus agens* averroísta, que quiere hacer compatible con una antropología plenamente individualista como es propio de un autor del siglo xvii. Es un tema relativamente abstracto pero que, una vez más, el

profesor Caruso sabe presentar con vivacidad y analizar para encontrar elementos plenamente modernos, como son la laicidad y el individuo, en un planteamiento que tiene mucho de premoderno y que por ello le lleva a revivir el *intellectus agens*. Selden corrige a Grocio. No comparte la seguridad del holandés en el razonamiento abstracto, antes bien reconoce mayor evidencia a la experiencia sensible. No comparte el optimismo del holandés sobre la naturaleza humana. En conclusión y resumen el profesor Caruso se vuelve a la índole específicamente inglesa distinta de la continental. Selden es un inglés y solamente como inglés podemos entenderlo. Es pariente intelectual de Bacon y adelanta algunas intuiciones de Hume.

Los hebreos interesaban a nuestro autor. Seguramente le atraía el conocimiento erudito de un pueblo tan singular, pero lo cierto que es que dicho conocimiento iba enfocado a alguna meta particular. En la obra arriba reseñada se buscaba una comprensión más profunda del Derecho natural. En la obra escrita en inglés, *Of the Jews in England*, se busca, definir un espacio para la convivencia entre cristianos y hebreos en Inglaterra.

El Selden historiador erudito toca otros temas como *The Historie of Tythes*. De nuevo la investigación está al servicio de una causa: es la defensa del Estado frente a pretensiones de la Iglesia. Para el cristiano inglés la Iglesia no podía tener ningún derecho originario a imponer tributos. No niega el derecho a los diezmos. Niega que sea originario. Es el Estado el que de una u otra manera autoriza a los clérigos a imponer diezmos.

Otras obras de Selden son más puntuales. El profesor Caruso las recoge, nos informa y las comenta. Pero a los efectos de esta reseña podemos omitirlas, porque interesan menos.

Más interesa la obra de miscelánea *Table Talk* en la que son recogidos temas muy diversos que Selden compartió en conversaciones con otros. Tema específicamente político es su análisis de las formas políticas. Como autor de la época, Selden fundamentó todo el ordenamiento político en el contrato, pero aquí sube de nuevo a primer plano el historiador. La sociedad política no está fundada en un contrato originario que está fuera de la historia, sino en muchos contratos que se han ido creando a medida que la sociedad se organizaba. Dentro de la tradición del pensamiento inglés que comienza con Fortescue, Selden es consciente de la peculiar forma política de Inglaterra. Frente al absolutismo unificador dominante en el Continente, el inglés nos informa que el edificio político de su patria está formado no por uno sino por cuatro pilares, todos ellos igualmente necesarios: rey, Lores, Comunes, Iglesia. A lo largo de la historia se han ido creando y consolidando los contratos políticos del pueblo inglés con el rey, pero también con los Lores y con los Comunes. Es más, esos contratos colocan a los Comunes en una posición de principalidad porque es esta Cámara la que hace de juez en los asuntos del

*common law*, es decir, son los guardianes de la verdadera ley de Inglaterra según se venía diciendo por los juristas ingleses desde Bracton.

Al final de su obra el profesor Caruso quiere recoger el fruto de su exhaustiva investigación resumiéndola en unas conclusiones. Se disculpa de haber añadido este extenso capítulo a la ya extensa obra diciendo que serían conclusiones innecesarias puesto que teóricamente el lector habría podido llegar hasta ellas en una atenta lectura de las muchas páginas precedentes. Es verdad que las conclusiones no aportan nada que no estuviera ya dicho, pero el lector no debe omitirlas porque dan una visión de conjunto de lo que ha sido la persona y obra de Selden, colocándonos ante un pensamiento original, siempre sugestivo y muchas veces profundo. Tanto es así que se podría recomendar leer el libro del profesor Caruso empezando por las conclusiones. El lector, interesado sin duda por el contenido de las mismas, se preguntaría entonces cómo Selden ha llegado hasta ellas y así podría tener un nuevo motivo para leer las páginas de este libro. Motivo en parte necesario puesto que, como explica el profesor Caruso, Selden ha sido un autor hasta ahora infravalorado.

Para animar a un politólogo a trabajar sobre este libro podría bastar una frase que encontramos ya cerca del final de la obra por todo lo que en ella se condensa: «... sin la contribución de Selden y del mismo Coke, los revolucionarios no hubieran tenido los instrumentos conceptuales para acusar al rey de traición» (pág. 850).

*Fernando Prieto*



# REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE  
Secretario: JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS

Sumario del año 22, número 65 (Mayo-Agosto 2002)

## ESTUDIOS

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz: *El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los Estatutos de Autonomía.*

A. José Gómez Montoro: *La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación.*

Fernando Santaolalla López: *Actos políticos, inteligencia nacional y Estado de Derecho.*

Andrés Boix Palop: *Libertad de expresión y pluralismo en la red.*

## NOTAS

María Valvidares Suárez: *El Constitucionalismo polaco: pasado y presente.*

Ignacio Fernández Sarasola: *Comentario a la ley 4/2001, reguladora del Derecho de petición.*

Isabel M.ª Giménez Sánchez: *La nueva prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco para 2002.*

## JURISPRUDENCIA

*Actividad del Tribunal Constitucional: relación de sentencias dictadas durante el primer cuatrimestre de 2002*

*Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2002.*

### Estudios críticos:

Javier García Roca: *La problemática disolución del partido de la prosperidad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Estado constitucional y control de las actuaciones de partidos fundamentalistas.*

María Holgado González: *¿Pueden partidos de distintos Estados ayudarse económicamente?*

## CRÍTICA DE LIBROS

Joaquín Varela Suances: *Los dos nacionalismos españoles durante el siglo XIX.*

Manuel Contreras Casado: *Un nuevo enfoque de la reforma constitucional y sus límites materiales.*

Francisco Caamaño Domínguez: *Los vértices de la desconfianza: Constitución, ley y juez. (Releyendo «Justicia Constitucional y Democracia», de Víctor Ferreres Comella).*

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Noticias de libros.

Revista de revistas.

## PRECIOS AÑO 2002

NÚMERO SUELTO		SUSCRIPCIÓN ANUAL	
España	Extranjero	España	Extranjero
14,37 €	21,25 €	41,47 €	61,88 €

*Suscripciones, venta directa y pedidos por correo de números sueltos:*

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tfno.: (34) 91 441 27 00 - Fax: (34) 91 441 00 86. E-mail: [distrib@cepc.es](mailto:distrib@cepc.es)

# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director: EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA  
Secretaria: CARMEN CHINCHILLA MARÍN

## Sumario del número 158 (Mayo-Agosto 2002)

### ESTUDIOS

- F. Castillo Blanco y R. Ildelfonso Huertas: *La renovación de la dogmática del Derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la Seguridad Social.*
- J. V. González García: *Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas.*
- C. Cierco Seira: *El ejercicio extemporáneo de la función consultiva.*
- F. Pascua Mateo: *Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales.*
- S. Rodríguez-Campos González: *Normalización industrial y Derecho comunitario de la competencia.*

### JURISPRUDENCIA

#### I. COMENTARIOS MONOGRÁFICOS.

- L. Martín-Retortillo Baquer: *El derecho a la justicia y los saberes de los abogados. (Dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 11 de septiembre de 2001, referentes a España).*
- M.ª T. Carballeira Rivera: *¿Gozan de derechos fundamentales las Administraciones Públicas?*
- M.ª I. Jiménez Plaza: *El derecho de acceso a la Jurisdicción y el agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo constitucional (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 120/2001, de 4 de junio).*

#### II. NOTAS DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### CRÓNICA ADMINISTRATIVA

### BIBLIOGRAFÍA

### RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

### PRECIOS AÑO 2002

NÚMERO SUELTO		SUSCRIPCIÓN ANUAL	
España	Extranjero	España	Extranjero
15,63 €	22,50 €	45,07 €	66,88 €

*Suscripciones, venta directa y pedidos por correo de números sueltos:*

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tfno.: (34) 91 441 27 00 - Fax: (34) 91 441 00 86. E-mail: [distrib@cepc.es](mailto:distrib@cepc.es)

# REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Directores:

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS y ARACELI MANGAS MARTÍN

Directora ejecutiva: ARACELI MANGAS MARTÍN

Secretaría: NILA TORRES UGENA

## Sumario del Año 6, núm. 12 (Mayo-Agosto 2002)

### ESTUDIOS

- Alejandro del Valle Gálvez: *«Las fronteras de la Unión - el modelo europeo de fronteras»*.  
José Martín y Pérez de Nanclares: *«La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia»*.  
María Cervca Vallterra: *«La disolución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero: estado actual»*.

### NOTAS

- Ana Quiñones Escámez: *«Otra lectura de la jurisprudencia del TJCE. Sobre desplazamiento de trabajadores (del asunto Arblade al Portugaia)»*.  
Miguel Palomares Amat: *«Reflexiones sobre algunas tendencias de los acuerdos internacionales de las Comunidades Europeas en el marco de la política comercial y la cooperación al desarrollo»*.  
Milagros Álvarez Verdugo: *«La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN»*.  
Carmen Otero García-Castrillón: *«Igualdad, género y medidas de acción - discriminación positiva entre la política social comunitaria»*.  
Patricia García-Durán Huet: *«La lenta gestación de la política comunitaria de fusiones»*.  
Mariola Urrea Corres: *«El ejercicio de la competencia del País Vasco en materia fiscal y su compatibilidad con el Derecho Comunitario europeo. Comentario a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002 (asuntos acumulados T-92/00 y T-103/00) Ramondín/Comisión de las Comunidades Europeas»*.  
Crónica legislativa (enero-abril 2002)  
Aplicación judicial del Derecho Comunitario en España (2000-2001)

### JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
*Crónica (enero-abril 2002)*

### BIBLIOGRAFÍA

- Lista de libros recibidos
- Recensiones

### PRECIOS AÑO 2002

NÚMERO SUELTO		SUSCRIPCIÓN ANUAL	
España	Extranjero	España	Extranjero
14,37 €	21,25 €	41,47 €	61,88 €

*Suscripciones, venta directa y pedidos por correo de números sueltos:*

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Tfno.: (34) 91 441 27 00 - Fax: (34) 91 441 00 86. E-mail: [distrib@cepc.es](mailto:distrib@cepc.es)

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidenta:

LUISA FERNANDA RUDI ÚBEDA

Vicepresidenta:

ESPERANZA AGUIRRE GIL DE BIEDMA

Francisco Enrique Camps Ortiz, Alfredo Padra Presa, María Amparo Rubiales Torrejón, Francisco Javier Rojo García, Pedro de Vega García, Jorge de Esteban Alonso, Francisco Fernández Segado, Miguel Martínez Cuadrado, Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, Eugenio de Santos Canalejo, Manuel Cavero Gómez, Fernando Sáinz Moreno.

*Consejo Asesor:* Fernando Álvarez de Miranda Torres, Antonio Fontán Pérez, Landelino Lavilla Alsina, Cecilio Valverde Mazuelas, Gregorio Peccs-Barba Martínez, José Federico de Carvajal Pérez, Félix Pons Irazazábal, Juan José Laborda Martín, Juan Ignacio Barrero Valverde, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde.

Directora: PIEDAD GARCÍA-ESCODERO MÁRQUEZ

Subdirector: MANUEL ALBA NAVARRO

Secretario: JOAQUÍN MANRIQUE MAYOR

## Sumario del número 53 (segundo cuatrimestre 2001)

### I. ESTUDIOS

Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos, MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ

La delegación de la competencia legislativa en las Comisiones. (Algunas reflexiones constitucionales), FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

La regionalización en Portugal, ÁLVARO JOSÉ LÓPEZ MIRA

¿Hay respuestas correctas para los casos difíciles? Observaciones sobre el razonamiento jurídico racional, AULIS AARNIO

### II. NOTAS Y DICTÁMENES

Consejos consultivos autonómicos tras las reformas estatutarias, JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES

La búsqueda del consenso como leitmotiv del procedimiento legislativo federal alemán, MARÍA JESÚS LARIOS PATERNA

### III. CRÓNICA PARLAMENTARIA

### IV. CRÓNICA DEL CONSEJO DE EUROPA

### V. DOCUMENTACIÓN

### VI. LIBROS

### VII. REVISTA DE REVISTAS

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Secretaría General (Departamento de Publicaciones)

Carrera de San Jerónimo, s/n

Teléf.: 91 390 68 21 - Fax: 91 429 27 89

28071 MADRID

**IL POLITICO**  
RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZE POLITICHE  
(Università di Pavia)

Direttore: PASQUALE SCARAMOZZINO



Anno LXVII

N.° 1

**Sommario del fascicolo n.° 199 (Gennaio-Aprile 2002)**

---

ARTURO COLOMBO: *Un bilancio degli studi su Cattaneo da Gobetti a Bobbio.*

GIAMPAOLO CALCHI NOVATI: *I popoli «altri» nel pensiero e nell'opera di Carlo Cattaneo.*

FRANCESCO BATTEGAZZORRE: *L'istituzionalismo di Giuseppe Maranini. Partiti politici e democrazia.*

SERENA OLSARETTI: *Merito e giustizia.*

CORRADO DEL BO': *Proprietà di sé e giustizia distributiva: un conflitto necessario?*

PERSIO TINCANI: *Giustizia, ingiustizia, sfortuna*

*Giornata di studio su Carlo Giglio.*

*Mario Stoppino. Un ricordo.*

---

Direzione e redazione: Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pavia,  
Strada Nuova 65, Casella postale 207, 27100 Pavia (Italia)

Amministrazione: Dott. A. Giuffrè Editore, Via Busto Arsizio, 40. 20151 Milano

Abbonamenti per il 2002 (3 numeri)

Unione europea € 52.000

Paesi extra Unione europea € 78,00

Sconti 10% per gli studenti

10% discount to students

**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE  
UNIVERSITÀ DI PAVIA - PAVIA (ITALIA)**



REVISTA DE  
**Estudios Políticos**

Publicación trimestral

REVISTA DE  
**Derecho Comunitario  
Europeo**

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE  
**Administración Pública**

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE  
**Derecho Constitucional**

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado  
y Constitución**

Publicación anual

**Anuario Iberoamericano  
de Justicia Constitucional**

Publicación anual

**CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES**

Plaza de la Marina Española, 9 28071 Madrid. (España)

9 778400 487691 00003



11.88 €