Eva SAÉZ ROYO, *Estado Social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España* (Gerardo Pisarello) 685

conocidas, difíciles de encontrar o directamente inéditas de Norberto Bobbio, al tiempo que propone una sistematización de su pensamiento político. Parece claro que tanto los temas elegidos, como los artículos son suficientemente representativos del pensamiento político de Bobbio, y así el libro es un instrumento de primer orden para acceder a la obra teórico-política del autor. Si son acreedores de denominarse teoría general de la política, es ya harina de otro costal, y ese es el debate que el libro está destinado a abrir entre los especialistas. Para el lector español, significa la posibilidad de acceder por primera vez en castellano a una treintena de artículos que no estaban traducidos. No hay grandes sorpresas ni grandes novedades en lo que al pensamiento de Bobbio se refiere: únicamente la posibilidad, y no es cosa de poco más o menos, de contemplar el pensamiento político de Bobbio en el universo teórico más completo que hasta ahora se nos ha ofrecido.

MARCOS CRIADO
Universidad de Alicante

Eva SÁENZ ROYO, *Estado social y descentralización política. Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España,* Madrid: Thomson-Civitas, 2003.

Veinticinco años después de aprobada la Constitución, resulta difícil aplazar la reformulación de un proyecto de convivencia que pueda ser compartido por el conjunto de pueblos que integran España y el Estado español. Toda una nueva generación que no participó ni directa ni indirectamente en la elaboración del texto constitucional, es decir, que no fue «constituyente» sino que nació «constituida» reclama su voz en un juicio que no puede ser el simplemente celebratorio y mucho menos el de un predispuesto «patriotismo constitucional». Como ha dicho Viver i Pi Sunyer, a esa nueva generación no pueden pedírsele adhesiones acríticas a la Constitución en aras de la necesaria estabilidad constitucional y de la inconveniencia de las reformas. Tampoco basta la apelación al espléndido cambio que la Constitución de 1978 introdujo respecto del sistema dictatorial preexistente: la generación coetánea a la Constitución ha nacido y crecido bajo su vigencia, no conoció el régimen franquista y los valores y principios contenidos en el texto constitucional le resultan «naturales», pero no en el sentido de inmutables y, por tanto, indiscutibles, sino como sinónimo de cotidianos y contingentes, es decir, como algo cuya pervivencia se justifica en la medida en que esos principios y valores sean más justos y útiles que otros alternativos.

Precisamente porque encierra un debate de fondo, imprescindible para pensar cualquier horizonte federal, participativo y solidario, tanto español como europeo, la relación entre políticas de bienestar y descentralización, entre homogeneidad social y autonomía política o, en un sentido más amplio, entre igualdad y diversidad, es uno de esos temas cuyo abordaje constituye, además de un imperativo teórico y dogmático de primer orden, una impostergable tarea generacional. El libro de Eva Sáenz Royo, *Estado social y descentralización política* es precisamente eso: un mapa riguroso y sugerente para orientarse y reprensar, en tiempos de globalización neoliberal y, ya en el ámbito estatal, de

inquietantes aires de «unidad» a cualquier precio, uno de los principales temas abiertos del panorama constitucional.

Como la propia autora señala, desde que la Constitución de 1978 introdujo en su artículo 1.1. la fórmula del Estado social y democrático de derecho, han sido muchas las obras dedicadas a analizar el significado y las repercusiones de la incorporación de la cláusula social en el ordenamiento español. Han sido menos, en cambio, las que de manera específica se han ocupado de analizar la eficacia de los derechos sociales en una realidad estatal políticamente descentralizada y en un contexto caracterizado, precisamente, por el desmantelamiento de las «políticas de bienestar» y por el aumento de las situaciones de marginación y exclusión social. Más allá de las cuestiones de índole técnico, referidas al reparto competencial, son varios los interrogantes de fondo que una situación así suscita. En términos sencillos: ¿Constituye la minimización del Estado social un corolario necesario de la descentralización política? ¿Es la centralización de las políticas sociales, por el contrario, una garantía de su maximización? ¿Cómo evitar, en un contexto de descentralización, la competencia «a la baja» entre las diferentes entidades territoriales? ¿Cómo sortear, a su vez, los peligros de ineficacia y de burocratización que supone alejar las políticas sociales de los ámbitos más inmediatos y locales de decisión?

Antes de responder a estas cuestiones desde la perspectiva española, la autora aborda el estudio de dos modelos federales —el de Estados Unidos y el de Alemania— en los que los desafíos planteados por la necesidad de compatibilizar la realización de la cláusula social y la descentralización territorial no son nuevos. La elección es a la vez pertinente y limitada. Los casos escogidos ofrecen una perspectiva amplia que permite situar históricamente conflictos y técnicas de reparto competencial que no podrían entenderse desde una perspectiva dogmática aislada. Más dudoso, en cambio, es que las lecciones que arrojan entornos federales relativamente «homogéneos» como el de Alemania —en donde básicamente se da una diversidad de carácter regional— o Estados Unidos —multicultural y multiétnica— puedan trasladarse sin más a un modelo como el español que, sobre todo, se caracteriza por una realidad plurinacional de base territorial.

El primer estudio de caso, de todas maneras, es el de los Estados Unidos. Aunque en comparación con los modelos europeos más robustos los Estados Unidos apenas han articulado un Estado social de tipo residual, parecería, al menos a simple vista, que su construcción responde a un proceso en el que las tendencias centralizadoras han equivalido a un aumento de las políticas sociales, al tiempo que las descentralizadoras han expresado una visión restrictiva y conservadora. Sin embargo, del análisis de la autora se desprenden conclusiones más complejas.

Desde un punto de vista histórico pueden reconocerse al menos tres grandes etapas. La primera, que abarca desde la aprobación de la Constitución de 1787 hasta 1930, aproximadamente, se caracteriza por la puesta en marcha de un federalismo dual que coincide en buena parte con los inicios y la consolidación del capitalismo liberal en los Estados Unidos. Ello explica, como bien muestra la autora, que mientras algunas competencias económicas se centralizan, otras, como las sociales, al no figurar entre las enumeradas, se dejen, salvo excepciones puntuales, en manos de los Estados.

Ese panorama se modifica a partir de 1930, con la crisis del capitalismo liberal y la puesta en marcha del *New Deal* de F. D. Roosevelt. En ese contexto, la necesidad de adoptar políticas sociales intervencionistas que permitan paliar la

crisis y adaptar el sistema a la nueva realidad de un capitalismo de tipo monopolista justifica el creciente protagonismo de la Federación. Para ello, sin embargo, no se recurre a la reforma de la Constitución sino a una auténtica mutación constitucional que permite, a pesar de las reticencias iniciales del Tribunal Supremo, dar cobertura a la intervención del poder central a través de una interpretación extensiva del *spending power* y de la llamada *welfare clause*. Dichas tendencias, que combinan centralización con reforzamiento de políticas sociales, se afianzan a partir de la posguerra, sobre todo con el proyecto de *Great Society* y de federalismo creativo de Lyndon Johnson, en el que se inspirarían algunas otras administraciones demócratas.

La tercera etapa es la que se abre a partir de los años 70, con el llamado nuevo federalismo de R. Nixon y G. Ford. Esta etapa coincide con la crisis del capitalismo fordista que había caracterizado la evolución del Estado social y comporta el inicio de una fuerte ofensiva conservadora y neoliberal. El nuevo federalismo se propuso reducir el gasto federal y, en concreto, los presupuestos de asistencia social y de prestación de servicios, al tiempo que devolvía esta responsabilidad a los gobiernos de los Estados. La presidencia Reagan, bajo el impulso de la «revolución conservadora», recuperó las tesis de Nixon e impulsó una política de «devolución federal» y de reestablecimiento del equilibrio entre los niveles de gobierno. De lo que se trataba, en realidad, no era de volver a un federalismo dual ni de defender un federalismo territorialmente más democrático. El propósito, en realidad, era la deconstrucción del Estado social y la reducción drástica del gasto federal en servicios sociales. Además de que la devolución a los Estados de la federación de las obligaciones respectivas no fue acompañada de la transferencia de recursos necesaria.

En Estados Unidos, en suma, la ausencia en la Constitución de títulos competenciales por parte del gobierno central para poder intervenir en el ámbito del bienestar social ha sido suplida por una teoría sobre el poder de gasto estatal que permite que la Federación, sin tener un título competencial sustantivo, sea quien decida. Esas premisas permiten a la autora arriesgar lo que constituye una de las tesis centrales de su trabajo: que la intensidad de las políticas sociales y su mayor o menor grado de centralización depende en buena medida de las decisiones políticas adoptadas desde el centro y del «color», por tanto, del gobierno de turno. Como en todas las grandes «decisiones» constitucionales de fondo, esto es así. Sin embargo, no es menos cierto que las modificaciones y exigencias históricas del propio capitalismo norteamericano ayudan a explicar el fenómeno desde un punto de vista más estructural. No es casual que el propio Clinton, a pesar de su filiación demócrata, haya ahondado, desde una perspectiva «social-liberal» en muchas de las políticas descentralizadoras y restrictivas (ver, por todas, la *Personal Responsability and Work Opportunity Reconciliation Act*, de 1996) propugnadas por sus antecesores republicanos.

Conclusiones similares pueden extraerse del caso alemán. También allí, es al *Bund*, al poder federal, al que le corresponde decidir si es necesaria la mayor o menor uniformidad en las políticas sociales. Ese vínculo entre centralización y políticas sociales puede remontarse tanto al Imperio Germánico de 1871 y al Estado social autoritario y corporativo puesto en marcha por Bismarck para desarmar la amenaza socialista, como a la propia Constitución de Weimar de 1919, en la que la unificación de las políticas sociales es ya, al igual que en el caso norteamericano, una exigencia obligada del capitalismo monopolista ascendiente.

A partir de la segunda posguerra, la intensificación de las políticas sociales tienen lugar en el marco de un proyecto federal de tipo cooperativo. La Ley Fundamental de Bonn, producto en gran medida de la presión de los aliados, introduce en su artículo 20.1 la fórmula del Estado social federal. Formalmente, lo que se constata es que en Alemania la salvaguarda de los derechos sociales no corresponde exclusivamente a la Federación sino también a los Estados federales o Länder, que quedan obligados a ese fin de acuerdo a la distribución competencial establecida. Materialmente, sin embargo, lo que va a consolidarse es un dominio de las instancias centrales en cuestiones de políticas sociales, incluso más allá de lo que pudiera desprenderse de una lectura estricta del texto constitucional.

Al igual que en caso norteamericano, la crisis del federalismo cooperativo y centrípeto y las primeras propuestas a favor de un federalismo competitivo, centrífugo y dual, coincide con la crisis generalizada del Estado social y la consolidación de un escenario dominado por el pensamiento neoliberal. Tras los primeros intentos de H. Kohl en los años 80, las consignas a favor de una mayor descentralización en materia de política social, defendidas sobre todo por los *Länder* económicamente más poderosos, se consolidan con el proceso de reunificación y la incorporación de los *Länder* orientales.

Al menos hasta la unificación, en efecto, la intensa utilización por el *Bund* de sus competencias en materia social permitían hablar de un panorama homogéneo en el que los *Länder*, sin perjuicio de sus posibilidades normativas, no mostraban demasiado interés por establecer políticas sociales diferentes a las establecidas desde el centro. El amplio margen de apreciación política dejado en manos de la Federación se compensaba por la configuración del *Bundesrat* como auténtica Cámara territorial en la que los Estados pueden participar en la formación de la voluntad estatal.

Lo cierto, sin embargo, es que a partir de los proyectos de reforma restrictiva de los programas sociales impulsados, no ya por los sectores conservadores, sino por la gobernante coalición roji-verde, han ganado terreno las propuestas dirigidas a restar competencias al *Bundesrat* a cambio de ampliar la autonomía financiera y normativa de los *Länder*. Una medida, una vez más, que además de erosionar el sentimiento de «solidaridad federal», beneficiará a los más poderosos en detrimento de los más débiles.

Sobre este trasfondo histórico, en el que las técnicas de regulación constitucional aparecen, si no subordinadas, al menos sí fuertemente condicionadas por la dinámica política y económica, la autora aborda el estudio del sistema constitucional español. Como punto de partida señala cómo la construcción del Estado moderno en general, y de las políticas sociales en particular, es en el ejemplo español un proceso tardío. Con la «cuestión social» en plena irrupción y a pesar de la inspiración social y libertaria de sus impulsores, como F. Pi i Margall, el frustrado Proyecto de Constitución Federal de 1873 no aborda claramente el reparto de competencia en materia de política social. La dictadura de Primo de Rivera ensaya, con alcances muy limitados, una política social autoritaria y centralizada a medio camino entre el modelo de Bismarck y los primeros ensayos fascistas. Sólo la Constitución republicana de 1931 ofrece un salto cualitativo a la hora de combinar la descentralización política (a través de la figura híbrida del «Estado integral») y las políticas sociales.

La Constitución de 1978, en cambio, es más vacilante, en la medida en que, atenazada por los poderes fácticos que gobiernan la transición, no termina de delinear el modelo de organización terri-

torial y mucho menos de establecer de manera clara el reparto de competencias en materia de políticas sociales. El artículo 1 define al Estado como un Estado social. El artículo 2 recoge con reticencias el carácter plurirregional y plurinacional del Estado. El título VIII prevé un sistema abierto de organización territorial del poder, ni unitario ni federal, cuyos contornos serán delineados, con fortuna diversa, en sede jurisdiccional.

En cualquier caso, y como la autora bien explica, la decisión de adoptar desde un punto de vista formal un Estado social descentralizado se ha traducido en un reparto de competencias de los distintos ámbitos de la política social entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Una distribución que impone a las instancias centrales una intervención mínima e indisponible en determinadas materias, las referidas en el artículo 149.1, y que deja el resto de cuestiones supeditadas a la voluntad de actuación de las propias Comunidades, tanto las de autonomía inicial amplia como las de autonomía inicial reducida y luego ampliada.

Las tesis de Sáenz son en este punto claras y terminantes. En su opinión, teniendo en cuenta que las materias de bienestar social están fundamentalmente asignadas según el esquema bases/desarrollo y dado que no existen elementos para la determinación objetiva de dicha relación, es la decisión política que adopte el legislador estatal la que, más allá del alcance amplio dado con frecuencia al concepto de lo «básico», habría de delimitar los márgenes de actuación de cada uno de los niveles de gobierno.

Igualmente, la autora ensaya una crítica aguda de los criterios jurisprudenciales utilizados para justificar las políticas sociales desarrolladas desde las instancias centrales sin un título competencial específico para hacerlo. Descartada la posibilidad de que el poder de gasto pueda funcionar como título competencial sustantivo, su propuesta es defender su legitimad constitucional a partir del polémico artículo 149.1.1. de la Constitución. Una interpretación literal de este precepto, precisamente, permitiría a las instancias centrales establecer el régimen jurídico básico de los derechos y deberes constitucionales. Derechos constitucionales entre los que, según la autora, cabría perfectamente, desde una perspectiva amplia, incluir a los sociales consagrados como principios rectores por el Capítulo III del Título I. Una interpretación de este tipo, en su opinión, además de evitar el recurso a mecanismos extraordinarios de intervención como la Ley de Armonización prevista en el artículo 150.3, permitiría cubrir en términos competenciales la normativa orgánica relativa a los derechos fundamentales y libertades públicas.

Según la autora, la amplia potencialidad reconocida al legislador estatal en materia de políticas sociales prestacionales podría matizarse estructurando al Senado como verdadera Cámara territorial (en un sentido similar al alemán) o fomentando los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (todo esto en el improbable caso de que medidas así pudieran prosperar en la lógica escasamente cooperativa y multilateral que caracteriza al Estado autonómico español). En sentido similar, la amplitud de competencias que la Constitución reconoce a las instancias centrales para implementar los objetivos del Estado social no contradiría el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de competencias de desarrollo normativo que les permita no sólo concretar, sino también integrar y mejorar las políticas sociales estatales (en apoyo de esta posibilidad, la autora reenvía, respecto de la Sanidad, la Seguridad Social y la Educación, a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la ausencia de un desarrollo cronológico en

la relación bases/desarrollo y, para el ámbito de la Asistencia Social, su competencia exclusiva y la intervención puntual condicionada a la apreciación de una necesidad de regulación).

¿Pero hasta que punto es ésta una posibilidad real? Como la propia autora admite, la autonomía de ingreso, junto a la de gasto, constituye un requisito indispensable para poder afrontar estas tareas. Todo proceso federalizante, en efecto, exige un sistema de financiación que se base en los principios de autonomía financiera, suficiencia, corresponsabilidad fiscal y solidaridad. Por lo tanto, habría que tender a hacer compatibles el derecho al autogobierno de cada Comunidad Autónoma con la solidaridad interterritorial entre todas ellas: la segunda no puede exigirse con fuerza moral sino se respeta al mismo tiempo el primero. La autora recuerda que las dificultades en materia de financiación no son las mismas para todas las Comunidades y recuerda las ventajas que comporta el régimen de concierto y de convenio vigentes en Navarra y en la Comunidad Autónoma Vasca. De lo que se trataría, quizás, es, partiendo de esos criterios, de respetar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran pedir acceder a unos conciertos económicos solidarios que tuvieran los siguientes pilares: unos impuestos concertados, cuyos rendimientos serían para la Comunidad Autónoma; la aportación de un «cupo» para la financiación de las cargas del Estado; finalmente, el establecimiento de un Fondo de Compensación Horizontal como factor de solidaridad, si bien habría que fijar siempre como prioridad política del gobierno federal la aspiración a superar los desequilibrios territoriales.

Como el ejemplo norteamericano y el alemán ponen claramente de manifiesto, la solución subestatal de los problemas sociales puede conducir a soluciones más eficaces y a la irrupción de verdaderos «laboratorios de democracia» vinculados a una gestión participativa de las políticas sociales. Sin embargo, también puede conducir a un escenario competitivo de políticas sociales a la baja o fuerte asimetría entre las diversas unidades sub-estatales. La solución estatal, por su parte, puede ser fundamental para garantizar un nivel básico de homogeneidad y cohesión social, relativamente protegido contra las presiones intempestivas del mercado. Pero también puede convertirse en un mecanismo de uniformización restrictiva y de sofocamiento de políticas sociales más innovadoras y participativas.

De lo que se trata, en definitiva, y el libro de Sáenz ofrece valiosas y valientes pistas en ese sentido, es de conseguir, en la actual coyuntura histórica, una combinación garantista entre igualdad y diversidad, entre Estado social y descentralización política. Una combinación en el que las técnicas de regulación jurídica actúen, en los diferentes ámbitos de gobierno, como instrumento de mutuo estímulo y no de mutua disuasión en materia de derechos sociales. Todo ello con el objeto de convertir en tarea generacional la consolidación, en el ámbito español y en el europeo, de una cultura política federalista de largo alcance basada en torno a principios como la plurinacionalidad, el autogobierno, la cooperación, la participación y la subsidiariedad.

GERARDO PISARELLO
Universidad de Barcelona