

TUDELA ARANDA, J., KÖLLING M. (Eds.): *La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán*, Fundación Manuel Giménez Abad-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, 221 págs.

José Tudela Aranda y Mario Kölling han coordinado la edición de este libro donde se recogen las ponencias desarrolladas en las jornadas, que bajo el título de «La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán», fueron organizadas conjuntamente por las Cortes de Aragón, la Fundación Manuel Giménez Abad y la Fundación Friedrich Ebert con la colaboración del Centro Europeo de Estudios sobre el Federalismo (EZFF) de Tubinga. Las jornadas se desarrollaron en Zaragoza los días 28 y 29 de mayo de 2008, fruto de la intensa actividad de la Fundación Giménez Abad en este ámbito, y tuvieron por objeto reflexionar sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía en España y la reforma federal en Alemania.

La publicación recoge once estudios, de distintas extensiones, elaborados por juristas alemanes y españoles que han reflexionado sobre las citadas reformas habidas en Alemania y España.

Como afirma Mario Kölling en la «Introducción y sínosis»: *«Los dos procesos de reforma, el alemán y el español pretendieron acabar con una larga serie de desencuentros entre el Estado central y las CCAA o Länder. El origen de los dos procesos fue distinto. En Alemania la reforma surgió principalmente de la necesidad de llegar a un gobierno más transparente con claras responsabilidades políticas, además de aumentar la rapidez*

y eficiencia de los procesos de toma de decisiones y condujo a una reforma constitucional. En España las reformas respondieron a las demandas de las CCAA al objeto de subsanar las carencias de los Estatutos Autonómicos que no reflejaban la realidad de sus relaciones con el estado o con la Unión Europea.».

Los trabajos se estructuran en tres partes, tituladas respectivamente; «La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán: ¿Grandes reformas o pequeños pasos?», «Un primer balance tras las reformas del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán» y «La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán. Tendencias futuras».

En la primera parte «La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán: ¿Grandes reformas o pequeños pasos?», se presentan los trabajos de Rudolf Hrbek, Carles Viver i Pisunyer y Javier Corcuera Atienza.

Rudolf Hrbekl, profesor del Centro Europeo de Estudios sobre el Federalismo de Tubinga, bajo el título «La Reforma del Federalismo en Alemania» analiza el federalismo alemán, antes y después de las reformas. Comienza su exposición señalando como el federalismo, junto con el principio democrático y el Estado de Derecho, forma parte de las normas fundamentales del Estado alemán. El federalismo alemán se corresponde desde

sus orígenes con el modelo de un «federalismo cooperativo», naturaleza que ha supuesto, por un lado, la unión cada vez más estrecha entre *Bund* y *Länder*, y por otro la pérdida de la autonomía de los *Länder*. Posteriormente el «federalismo cooperativo» se convirtió en un modelo llamado «enmarañamiento político». Las reformas aprobadas en la primavera de 2006 afectaron principalmente a cuatro cuestiones: el establecimiento de la capitalidad de la República Federal en la ciudad de Berlín y la asunción por el *Bund* de la representación del Estado en su conjunto, la posibilidad de que los *Länder* representen a la República Federal en el Consejo de la Unión Europea, la reordenación de las competencias legislativas con una mayor autonomía en los dos niveles estatales y la regulación de las relaciones financieras de *Bund* y *Länder*. El profesor Hrbekl concluye diciendo que se ha reducido el «enmarañamiento» y que el federalismo alemán sigue perteneciendo a la categoría del «Federalismo cooperativo», *Bund* y *Länder* siguen dependiendo mutuamente y están relacionados entre sí.

El Prof. Carles Viver i Pi-Sunyer, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra, titula su trabajo «¿Grandes reformas o pequeños pasos? Una perspectiva desde Cataluña», y en él, estudia las reformas estatutarias españolas. Los Estatutos reformados han incorporado notables novedades respecto de los anteriores. Los cambios más importantes han tenido lugar en el reparto de poder público y de los recursos económicos, así como en lo tocante a las relaciones de participación de las CCAA en el Estado. El autor dedica especial atención al Estatuto de Cataluña que ha sido el que ha ido más lejos en estas innovaciones. En los nuevos Estatutos se refuerza el carácter nacional de las comunidades políticas en las que se asientan las Comunidades Autónomas, sin que en ninguno de ellos se encuentre cláusula

alguna de la que pueda deducirse que su apariencia formal de Constitución venga acompañada de un intento de equiordenación con la Constitución. Hay una clara voluntad, en los Estatutos, de excluir la intervención estatal en las materias o submaterias calificadas de exclusivas. Una de las apuestas de los nuevos Estatutos es la cooperación en el ejercicio de las competencias, pero partiendo de una delimitación previa de titularidades competenciales bien definidas. También se han introducido importantes modificaciones en el sistema de financiación, se ha previsto un incremento de la participación de las CCAA en los impuestos estatales y una ampliación de la capacidad normativa de las CC.AA. en estos impuestos. Finaliza el profesor Viver diciendo que los nuevos Estatutos obligan jurídicamente a dar importantes pasos en orden a la redistribución del poder político y de los recursos económicos y al reforzamiento de la participación de las CCAA en el Estado. No hay, sin embargo, ni podía haberla, una alteración de la estructura del modelo territorial de Estado, por lo que la reforma estatutaria no se puede definir como una gran reforma.

El Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, Javier Corcuera Atienza expone en «Las reformas del modelo territorial en Alemania y en España: dos lógicas diferentes», las causas de las reformas alemana y española, describe las reformas emprendidas y valora el resultado de las mismas, reparando especialmente si ha habido, en cada caso, cambio de modelo o cambios en el modelo. La globalización ha vuelto a afectar a la articulación territorial de los Estados compuestos, subrayando sus elementos competitivos. La nueva reforma constitucional alemana, ha supuesto la agilización en la toma de decisiones por el legislador federal al tiempo que ha atribuido a los *Länder* la competencia exclusiva en determinadas mate-

rias. Todo ello ha puesto en marcha un «modelo de Estado federal experimental», en el que disminuyen los elementos cooperativos y adquiere mayor importancia la competencia. El caso español es muy diferente, los nuevos Estatutos responden a diferentes modos de entender la autonomía y parecen optar por un modelo asimétrico. En Alemania es obvio que se está reformando la Constitución con el objetivo de «mejorar la capacidad de acción del Estado», este proceso de reforma se hace en una estructura federal, en el que las partes crean el todo. Distinto es el caso español, la Constitución española definió el sistema autonómico de manera genérica, esta definición se ha ido completando con los Estatutos de Autonomía y la labor interpretadora del Tribunal Constitucional. El resultado ha sido muy satisfactorio aunque sus imprecisiones plantearan no pocos problemas, causados en buena medida por la tensión diferencial mantenida desde el principio por los nacionalistas vascos y catalanes desde los gobiernos de sus respectivas comunidades. El rechazo del constituyente a aceptar con todas sus consecuencias la lógica federal, tuvo consecuencias negativas, pues: si en el Estado federal los límites, a la descentralización, se hallan explícitos y aceptados en su origen, en el Estado autonómico parecen encontrarse en el punto de llegada. De ahí la continúa invocación a «la búsqueda reiterada de un “modelo”». El resultado de «las reiteradas propuestas de «perfeccionamiento» y de «cierre del modelo», de «reinterpretaciones» y «segundas lecturas», no es otro que favorecer una suerte de *desconstitucionalización fáctica* de la referida forma territorial del Estado». Negar la existencia de modelo autonómico en la Constitución, o afirmar su carácter indefinidamente abierto, «implica, pura y simplemente, negar la naturaleza normativa de la Constitución». Hay modelo constitucional autonómico, aunque sus contornos no sean siempre precisos. Existen

elementos que lo definen y, sobre todo, una práctica de más de cinco lustros ha permitido que «el impulso fundacional de los años 1979-1983 abocase en la plasmación de una determinada estructura territorial del Estado». La inicial asimetría, desaparecida a finales de la década de los noventa, podría reaparecer de la mano del principio dispositivo y podrían consolidarse los elementos diferenciales y la bilateralidad dentro de los (imprecisos) límites que se deriven de la Constitución. Alemania ha emprendido una reforma constitucional, basada en el consenso y limitada a las cuestiones en que ha existido tal consenso, es pronto para saber si se está ante una corrección de algunos elementos disfuncionales o ante el nacimiento de un nuevo modelo de federalismo. En el caso español podría decirse que la indefinición es, en este momento, su característica básica, en primer lugar, porque está pendiente la resolución de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra el Estatuto de Cataluña, en segundo lugar, porque se desconoce el alcance que vayan a tener algunas de las innovaciones introducidas en el Estatuto catalán. Hoy se plantea otra vez, y con más fuerza que nunca, el tema de la asimetría del sistema autonómico y de su alcance. El ámbito en que previsiblemente tenga más importancia una eventual asimetría es el de la bilateralidad, es decir, el de la capacidad reconocida a algunas Comunidades Autónomas de negociar o buscar bilateralmente consensos con el Estado en materias que dichas Comunidades consideren de particular interés para su autonomía (lo que les permitiría mantener indefinidamente abierto el proceso negociador en diversas cuestiones de variable significación). Parece necesario un acuerdo que, por fin, definiera las líneas generales del modelo, que fuera lo más amplio posible, y que se plasmara en una reforma constitucional. En primer lugar, el acuerdo debería definir las competencias,

limitándose a definir las competencias del Estado, dejando las demás a las Comunidades. En segundo lugar, debería definir los niveles de asimetría que se consideren oportunos. Supone, en definitiva, asumir un modelo federal de reparto de competencias, y parece razonable asumir tal camino en un momento en que el modelo autonómico parece haberse agotado.

La Segunda Parte de este libro: «Un primer balance tras las reformas del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán», cobija los cuatro artículos que reseñamos a continuación.

En las reformas del Estado Autonómico español: Un primer balance de urgencia Gurutz Jaúregui, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco realiza un primer balance de urgencia sobre el alcance de las reformas estatutarias. El autor se centra particularmente en las cuestiones planteadas por el «modelo catalán» y analiza las dos resoluciones del Tribunal Constitucional en las que se aborda la constitucionalidad de un precepto recogido en el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana. Las últimas reformas estatutarias no tienen como objeto principal el aumento cuantitativo de competencias por parte de las CCAA, sino el establecimiento de cláusulas que permitan una efectiva garantía, un auténtico blindaje de las mismas, para evitar así la acción arrolladora del Estado. No es por tanto una cuestión de cantidad sino de calidad en el ejercicio de las competencias. La relación entre Estatuto y ley se rige por el principio de competencia y, en la medida en que el Estatuto asuma nuevas competencias, desplazará la eficacia de la ley estatal sobre esas materias en su ámbito territorial. Tal como señala el TC los Estatutos atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en ejercicio del principio dispositivo que la Constitución les reconoce y, al hacerlo, también determinan las del Estado. Los Estatutos pueden libremente

asumir competencias, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, aunque todo ello, con un límite obvio cual es el hecho de que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. El nuevo sistema competencial establecido por los nuevos Estatutos no supone necesariamente una redefinición de la Constitución sino, más bien, una redefinición de la interpretación o concreción de la Constitución efectuada por el legislador estatal. La concreción actual del sistema competencial es una de las constitucionalmente posibles, pero caben otras también perfectamente constitucionales. El TC señala que ni el legislador estatal ordinario tiene competencia para imponer a las CCAA de modo unilateral y vinculante su interpretación del sistema competencial, ni el legislador estatutario para imponer la suya. La Constitución ha dejado abiertas cuestiones muy importantes en el sistema de distribución de competencias. Entre las mismas destaca la ausencia de una definición del concepto de competencia básica estatal. Los nuevos Estatutos introducen, por primera vez en nuestro sistema, la idea de participación como elemento nuclear del propio concepto de autonomía. La indefinición constitucional del modelo de organización territorial del Estado como un modelo híbrido entre el modelo federal y el regional ha provocado, entre otras consecuencias, la ausencia de mecanismos de colaboración. En lo que hace referencia a las relaciones con el Estado, los nuevos EEAA aportan dos grandes novedades. De una parte, establecen mecanismos de colaboración pero sobre todo, y ésta es la auténtica novedad, regulan instrumentos que permitan a las CCAA participar en determinadas decisiones estatales. La segunda novedad

importante radica en que los textos de reforma oficializan a nivel estatutario las relaciones de bilateralidad entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma.

«La reforma territorial: el cierre del modelo», es el título del trabajo del Prof. Francesc de Carreras Serra, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona. El profesor Carreras afirma que sin una reforma constitucional en el sentido federal, se perpetuará el conflicto permanente de exigencias nacionalistas, y que el federalismo es un método para prevenir y solucionar este conflicto. Las líneas estructurales básicas del Estado de las autonomías han de quedar definitivamente establecidas mediante una reforma constitucional que debería transformar el derecho a la autonomía en un principio de autonomía como principio federal, reformar la distribución de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y tratar la reforma constitucional del Senado en sentido federal. Aunque constitucionalmente el art. 149.3 CE permite la diversidad de competencias entre comunidades es más conveniente desde el punto de vista político la igualdad competencial que el diferencialismo y la asimetría. La diversidad es francamente perjudicial para cada una de las comunidades autónomas y para el conjunto de todas ellas por la ineficiencia y disfuncionalidad que comporta. El autor analiza políticamente el proceso autonómico español, llamando la atención respecto de la rapidez del mismo y resaltando el papel crucial que desempeñó el Tribunal Constitucional en la interpretación de un texto constitucional que, en esta materia, era breve y esquemático y necesitó de numerosas aclaraciones. En el año 2003 culminó la reforma de todos los estatutos de bajo nivel para igualar sus competencias con las de las Comunidades Autónomas del máximo nivel, en aquella fecha estaba claro que el federa-

lismo era la vía elegida. La tarea pendiente ahora, es completar la integración de estas comunidades en los órganos estatales para culminar así el diseño federal. Se hace necesario un elemento que fomente la integración y que permita que las Comunidades Autónomas participen en las instituciones del Estado, colaboren y cooperen con éste, así como facilitar la colaboración y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí. Para llevar a cabo tales funciones el órgano clásico es el Senado. El Senado previsto en nuestra Constitución no es, ni por su composición ni por sus funciones, un senado federal. En España, a consecuencia de una falta generalizada de cultura federal, el federalismo ha sido entendido en clave confederal, confundiendo autonomía con soberanía y considerando perturbador para el funcionamiento de los poderes públicos la participación de las comunidades en el Estado y la colaboración entre unos entes y otros. Los Estados federales de nuestro entorno cultural entienden el federalismo como un sistema en el cual es fundamental la colaboración y cooperación entre estos poderes y el ejercicio leal de las competencias. En un Estado federal la autonomía de los entes territoriales ya no se limita a mero ejercicio de sus competencias en exclusivo beneficio propio sino que este ejercicio debe hacerse también en interés del conjunto del Estado. En definitiva, todos deben participar con lealtad y corresponsabilidad en el gobierno del Estado federal. La colaboración se convierte así, no en una opción voluntaria, sino en un deber necesario para el funcionamiento eficaz del conjunto del sistema. Así pues, tras el desarrollo del Estado de las autonomías, nos encontramos con un Estado que estructuralmente es federal, pero que funcionalmente lo es muy poco por falta de una práctica política y administrativa que haya asimilado los modos de actuar del actual federalismo. Ello es así tanto por

culpa de las rémoras centralistas de la clase política y la burocracia estatal, como por parte de los gobiernos nacionalistas de Cataluña y País Vasco que, además, con el tiempo, han contagiado a buena parte de los gobernantes de otras comunidades autónomas, que ya han adquirido las maneras endógenas características de los gobiernos nacionalistas y cada vez más tienden a defender únicamente sus peculiares intereses, sin preocuparse de los intereses generales, cayendo en el error de no reconocer que son también sus propios intereses. Acabadas las fases, en las cuales se ha dado preferencia a la distribución de una parte de las competencias del Estado entre las comunidades autónomas, había que iniciar un nuevo proceso que completara su integración en el Estado mediante la participación, la colaboración y la cooperación. Se trataría, por tanto, de reformar el Senado en clave federal, intensificar los mecanismos de colaboración y cooperación, establecer cauces para que las comunidades autónomas participaran en las decisiones de la Unión Europea, emprender la reforma del régimen local para hacerlo más funcional a las necesidades actuales, ajustar la Administración del Estado al nuevo reparto de poderes y, en definitiva, que el principio de lealtad federal fuera el pivote alrededor del cual se fuera creando una nueva cultura federalista. Sin embargo, en lugar de proceder a esta culminación federal del Estado de las autonomías, se da un inesperado giro en una orientación distinta y opuesta hacia un federalismo a la antigua, asimétrico y diferencialista en lugar de integrador. El autor analiza la ideología nacionalista, señalando como, todo partido nacionalista, por definición, aspira a la plena soberanía de aquel territorio que considera, en sentido posesivo, «su» nación. Para alcanzar esta aspiración, para llegar a que «su» nación sea un Estado soberano, todo partido nacionalista tiene trazada una ruta en la cual la auto-

nomía es un mero instrumento, sólo útil en la medida que permite ir creando «conciencia nacional». Así pues, los partidos nacionalistas, por su misma naturaleza, nunca pueden estar conformes con lo obtenido a no ser que se alcance la meta final de la plena soberanía. Los nacionalistas tienen un natural rechazo a la política de igualdad competencial, ello es comprensible desde su propia lógica: su nación es única, es distinta a las demás y, por tanto, debe ser objeto de un trato especial y diferenciado. También esta es la razón por la cual, de forma explícita, los nacionalistas rechazan el federalismo. Los nacionalistas quieren la diferencia, los federalistas la igualdad: no hay posible entendimiento entre ellos. Los nacionalistas dan por supuesto que sus propias comunidades, consideradas naturalmente como naciones, tienen un derecho a la autonomía distinto y superior a las demás. En consecuencia, la generalización de las autonomías, el desarrollo autonómico en la dirección federalista debe ser rechazado por igualitario. Así, no es una casualidad que en el País Vasco y en Cataluña los partidos nacionalistas propongan un nuevo estatuto precisamente en el momento en que se ha alcanzado la igualación de competencias, aunque uno y otro proceso son, sin embargo, de muy distinto carácter. El llamado Plan Ibarretxe insiste de nuevo, sin ambigüedad alguna, en la teoría del «ámbito vasco de decisión», clara referencia a la soberanía originaria del pueblo vasco y, por consiguiente, al derecho de autodeterminación de dicho pueblo. Por tanto, la legitimidad del Estatuto y de las instituciones vascas no proviene de la Constitución de 1978 sino de los derechos históricos que ésta se limita a reconocer. En conclusión, nada impide que el representante de la comunidad autónoma vasca pida, si lo cree conveniente, plantear un nuevo pacto que modifique el antiguo. Tan disparatada interpretación no tiene ningún soporte jurídico mínima-

mente razonable. La Constitución, como es sabido, es producto del poder constituyente del pueblo español, el cual es su único titular, la legitimidad democrática de los derechos históricos proviene únicamente de la voluntad del constituyente, cualquier modificación extra constitucional es ilegítima y, en consecuencia, contraria a los principios democráticos. Por demás es sabido, que no hay ninguna razón jurídica aceptable para que el derecho a la autodeterminación, proclamado en el Plan Ibarretxe sea de aplicación a España. El Plan Ibarretxe supone una ruptura total con el sistema jurídico español. La reforma catalana, auspiciada desde la oposición, tiene, simplemente, motivaciones partidistas. Desde un punto de vista jurídico, el proyecto que aprobó el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, ya a primera vista, rebasaba con mucho los límites constitucionales, además de resultar disfuncional para el conjunto de España al transformar, sin justificación razonable, el modelo sobre el cual se había construido el Estado de las autonomías. Las bases teóricas del proyecto estatutario tienen muy poco fundamento constitucional. No hay base constitucional para admitir que determinadas comunidades posean una singularidad que les confiera un status constitucional distinto a las demás. Por tanto, el régimen jurídico de las comunidades autónomas, en aquello que no son hechos diferenciales, puede ser —no «debe ser» sino «puede ser»— el mismo y, en consecuencia, no hay motivo para pensar que existan comunidades diferenciadas *ex constitutione*. En segundo lugar, tampoco existe un fundamento válido para considerar que el Estado autonómico está desconstitucionalizado, es decir, que el modelo territorial de Estado no está regulado en la Constitución sino en los estatutos. Hoy no cabe sostener que el modelo territorial se encuentre desconstitucionalizado. Todo ello implica que son ilusorias muchas de las bases

jurídicas en las que se sustenta la reforma catalana por resultar contraria a lo que está aceptado de forma repetida por la práctica institucional y por la jurisprudencia constitucional. Pero quizás lo más grave de este nuevo estatuto catalán no es su inconstitucionalidad —con serlo y mucho— sino su disfuncionalidad. El Estado de las autonomías estaba razonablemente asentado y simplemente le faltaban, para llegar a ser un modelo federal completo, algunos elementos de integración. Añadirle elementos disgregadores, como hace el texto estatutario catalán, es ir en la dirección contraria a la recomendada por el puro y simple sentido común. El plan Ibarretxe, pese a ser una barbaridad política y jurídica de mucho mayor tamaño que el estatuto catalán, no tuvo consecuencias fuera del País Vasco, en cambio, el estatuto catalán ha dado lugar a unas reformas estatutarias en diversas comunidades, aún hoy pendientes en muchas otras, que no tienen sentido alguno a excepción de no querer ser menos que Cataluña. En lugar de cerrar el modelo en clave federal, estas reformas intentan consagrar, aunque difícilmente lo consigán, la asimetría y la singularidad frente a las restantes comunidades. La disyuntiva que hoy se plantea es la siguiente: qué es lo más conveniente para el Estado de las autonomías, ¿cerrar el modelo en clave federal e igualitaria o seguir con un modelo permanentemente abierto? Lo más conveniente desde el punto de vista de la eficiencia del Estado es el cierre del modelo en clave federal. No cabe ocultar que las dificultades para conseguirlo tienen una causa principal: la presencia de partidos nacionalistas que condicionan las políticas de los partidos estatales por su posición de ser bisagras en el Congreso de los Diputados. El federalismo — el acuerdo, el pacto, el contrato entre individuos — es un método para prevenir y solucionar el conflicto, el nacionalismo es un método para perpetuarlo, porque sin él

—el conflicto que, por cierto, el mismo nacionalismo ha definido— deja el nacionalismo de existir, se queda sin objetivo, sin función. Por tanto, el modelo debe cerrarse en sentido federal, en primer lugar, mediante reforma constitucional, el derecho a la autonomía del art. 2 CE debe transformarse en principio de autonomía, a modo de principio federal. En segundo lugar, reformar el modo de distribuir las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y establecer que el Estado sólo es titular de las competencias que la Constitución le atribuye y las comunidades autónomas son las titulares de todas las demás. Por último, no hace falta insistir en ello, habría que proceder a la reforma constitucional del Senado en sentido federal. Con todo ello, y con mentalidad federal en la forma y el fondo de ejercer el poder, España habría completado la construcción de la organización federal del Estado.

En «La reforma del estado federal alemán un primer balance», Antonio Arroyo Gil, Letrado de la Fundación «Democracia y Gobierno Local» analiza desde una perspectiva española, la reforma del federalismo alemán. Según el autor, la reforma no acaba de suponer una transformación sustancial en las relaciones entre la Federación y los *Länder*. La 52.^a *Ley de modificación de la Ley Fundamental, de 28 de agosto de 2006*, hasta la fecha, constituye la reforma de la Constitución federal alemana de más alto alcance desde que la misma fue aprobada el 23 de mayo de 1949. Los tres objetivos básicos perseguidos con la reforma del sistema federal son los siguientes: 1.— Mejorar la capacidad de actuación y de decisión a nivel federal, para ello se ha considerado preciso reducir el número de leyes de la Federación para cuya aprobación sea indispensable el asentimiento del Consejo Federal. 2.— Determinar con mayor claridad y precisión las responsabilidades políticas de cada una de las partes, lo que pasa por llevar a efecto un reparto

estricto de competencias o, mejor, de facultades legislativas, fundamentalmente, entre la Federación y los *Länder*, orientado por el principio de exclusividad, y 3.—Mejorar la calidad de la actuación pública en el cumplimiento de las tareas de carácter estatal en términos de eficacia y funcionalidad, en concreto, en el ámbito europeo resulta necesario que Alemania hable con una sola voz con el fin de reforzar su posición ante las instituciones comunitarias. En definitiva, el objetivo esencial de la reforma del federalismo —según el Gobierno Federal— no es otro que agilizar y hacer más transparente el procedimiento legislativo y, por ende, las decisiones que se adopten al final de éste, lo que —cabría añadir— repercutirá no sólo en una mejora de la actuación democrática de los órganos constitucionales, sino además en una mayor confianza de los ciudadanos en el sistema político, al ser éstos capaces de identificar a partir de ese momento con más nitidez al responsable último de cada una de las decisiones que se tomen. El autor analiza con detalle las principales modificaciones de la Ley Fundamental, deteniéndose en las nuevas facultades legislativas de la Federación y los *Länder*, la participación del Bundesrat en la aprobación de la legislación federal, la participación de los *Länder* en los procesos de toma de decisiones a nivel europeo y la determinación de las responsabilidades por incumplimiento del derecho comunitario, la reducción de tareas comunes, las relaciones entre la Federación, los *Länder* y los municipios y la reforma de la Constitución financiera. Concluye el trabajo señalando que esta reforma constitucional, pese a haber sido, al menos cuantitativamente, esto es, por el número de preceptos constitucionales modificados, la más profunda que se ha realizado hasta el momento de la Ley Fundamental, tampoco responde completamente a las expectativas que, desde

un primer momento, había despertado. No ha supuesto una transformación sustancial en el modo de concebir las relaciones entre la Federación y los *Länder* en el seno del Estado federal, aunque los elementos propios del federalismo competitivo se ven acentuados en detrimento de los característicamente cooperativos. se han establecido algunas condiciones normativas mínimas para que en la actividad legislativa el lugar que ocupe el Consejo Federal o *Bundesrat* se vea limitado, lo que redundará en un mayor protagonismo de la Dieta Federal. Se ha de valorar positivamente la modificación constitucional relativa a la intervención de Alemania en la esfera comunitaria europea, que ha supuesto un fortalecimiento de la actuación unitaria de la República Federal. En definitiva la celebrada reforma del federalismo alemán ni es tan importante como, en un principio, se quiso hacer ver, ni tan insignificante como para ser ignorada. Y, en todo caso, lo que sí parece evidente es que no va a ser la última, dado que con ella difícilmente se va a conseguir dar respuesta a algunos de los problemas de organización y funcionamiento que aquejan a la República Federal. Al trabajo se le añade una selección bibliográfica.

Wolfgang Renzsch, de la Jean-Monnet Chair de Estudios Europeos de la Universidad Otto von Guericke de Magdeburgo, cierra la segunda parte del libro con el estudio titulado: «Un primer balance de la Reforma del federalismo I — *de Gulliver y los liliputienses*». Recurriendo a una imagen literaria de los «Viajes de Gulliver» de Jonathan Swift, y concretamente al del Gulliver encadenado por los liliputienses, el autor señala como el Bund es claramente el poder dominante en la estructura federal alemana, y los Länder son los débiles, los enanos, en comparación con ella, pero han sido capaces de encadenar al gigante, y están dispuestos a aflojar gradualmente las cadenas cuando opinan que les podría ser útil. La Reforma del

federalismo de la que se trata aquí, efectivamente ha abierto algunas cadenas de Gulliver y también parece ser que no sólo el gigante, sino también los liliputienses obtienen ventajas de ella. Pero con respecto al Estado federal alemán da la impresión de que los beneficios no se reparten uniformemente, sino que el Bund de Gulliver ha ganado más que los Länder. Wolfgang Renzsch hace siete observaciones sobre los detalles de la reforma, afirmando que no será posible una valoración definitiva hasta la revisión global de todos pasos de la Reforma después del año 2020. Sin embargo, hasta ahora se puede observar que la Reforma del 2006 va a ser beneficiosa al Estado federal alemán en su totalidad. Claramente reforzado ha resultado Gulliver, el Bund, mientras que las ganancias de los liliputienses, los Länder, han resultado más moderadas.

La tercera y última Parte del Libro lleva el título «La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal Alemán. Tendencias futuras» y contiene cuatro trabajos.

El primero se intitula «Los puntos claves en la discusión de la Reforma del federalismo II y tendencias futuras», y es obra de Margaretha Sudhof, asesora del Presidente de la Comisión para la reforma de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder. La señora Sudhof define la Reforma del federalismo como «Obra permanente». El orden federal de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania está considerado mercedamente como historia de éxito. El concepto del equilibrio duradero del poder entre *Bund* y *Länder* ha estado y está bien fundado, y ha demostrado su valía a lo largo de muchos años. La concepción como Federación refleja las diversidades regionales de los Länder de la misma forma que la necesidad de unas condiciones de vida aproximadamente equivalentes y estables. También y concretamente durante la reunificación de

Alemania, el federalismo solidario ha fomentado la equiparación de las condiciones de vida en Este y Oeste. A lo largo de los años, los legisladores constitucionales siempre tuvieron que volver a equilibrar la relación entre Bund y Länder. Al intentar buscar un denominador común de la Reforma Constitucional de 2006, hay que destacar primero que conlleva la hasta ahora mayor reformulación de determinados artículos de la Ley Fundamental. El fundamento teórico estatal de estructuras ordoliberales en la orientación de una colectividad federalmente organizada, actualmente sigue pendiente.

«La reforma del federalismo alemán—Vías para el desarrollo futuro» es el título del trabajo de Dirk Brouër, Secretario General del Bundesrat, quien comienza diciendo que la estructura de la Ley Fundamental no está basada en otra cosa que en un principio de subsidiariedad en el mejor sentido de la palabra, es decir, una distribución clara de las competencias a niveles estatales. En la República Federal de Alemania, las funciones del Estado deben ser realizadas, en la medida de lo posible, por los *Länder*, y dentro de los mismos, por las instituciones estatales (cercañas) o por las provincias, ciudades y municipios a nivel comunal. El federalismo inicialmente pretendido por la Ley Fundamental, con mucho margen de maniobra para los distintos *Länder*, se ha ido convirtiendo cada vez más en un mero federalismo de participación. Esta situación fue la razón principal para comenzar a trabajar en la reforma del federalismo y en el intento de reducir, en la Primera Fase de la Reforma, los entrelazamientos entre el *Bund* y los *Länder*, y volver a crear responsabilidades claras. Aunque probablemente sea demasiado pronto para una valoración real, se puede afirmar que se ha producido una cierta separación de competencias, y con ello atribuciones más claras de la Reforma no se trata de las competencias,

sino del dinero, es decir, se trata de una cuestión de nueva regulación de las complicadas relaciones financieras entre el *Bund* y los *Länder*. En este contexto, para el autor, la compensación financiera es todo el sistema de compensación financiera entre el *Bund* y los *Länder*, y no solamente la compensación horizontal de los *Länder* entre sí. El objetivo de esta compensación es la creación y el mantenimiento de unas condiciones de vida equivalentes—lo que hasta 1994 se denominaba todavía «condiciones de vida uniformes» en la Ley Fundamental—en todas las partes de Alemania, y la correspondiente compensación del perjuicio económico. Esto se realiza a través de un procedimiento complicado y regulado legalmente. En la actualidad, ya nadie está satisfecho con esta compensación financiera. Lo que en principio estaba pensado como una compensación de los picos en menor medida y para superar problemas estructurales de los distintos *Länder*, se ha convertido en una máquina gigantesca de redistribución, que a veces se obstaculiza ella misma en sus efectos. Al contrario de la Primera Parte de la Reforma del federalismo, en la que cada parte «podía entregar algo», en la nueva regulación de las relaciones financieras no existe de ninguna manera una situación «win-win». Se concluye el trabajo diciendo que no es posible detectar que la II Comisión del Federalismo vaya a crear un sistema federal completamente nuevo. Las reflexiones sobre la concesión de una soberanía legislativa completamente propia a los *Länder* para determinados sectores parciales de los impuestos hasta ahora regulados por leyes federales, no se podrá llevar a cabo en parte por razones de la política europea, pero también por razones políticas generales, y desde el punto de vista del autor, tampoco son deseables.

El profesor Manuel Casado, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza en su trabajo «Notas

sobre la reforma del estado autonómico y algunas de sus tendencias futuras», expone como los constituyentes de 1978 quisieron dar una respuesta eficaz a las reivindicaciones autonomistas de Cataluña y País Vasco fundamentalmente, a la vez que desarrollaban una técnica de organización y distribución del poder estatal más acorde con las necesidades de un Estado y una sociedad modernos. Estas dos dimensiones de la descentralización, la política y la técnica, fueron unidas en la construcción del Estado de las Autonomías. Mientras el Estado democrático quedaba bastante bien configurado en la Constitución, el Estado de las Autonomías figuraba como algo a construir desde la voluntad política, sin embargo, desde esa perspectiva, no se apoya el argumento de quienes sostienen que el Estado de las Autonomías no está, en cuanto a su articulación territorial y a la distribución del poder, cerrado o definido. Ni es un modelo indefinido ni está ilimitadamente abierto. Una vez sentado este punto de partida, hablar del futuro, aunque solo sea tendencialmente, del Estado autonómico no deja de ser una misión atrevida y singularmente complicada en estos momentos. La última oleada de reformas estatutarias puede suponer un replanteamiento de la configuración del Estado autonómico, la apertura de una dinámica distinta cuyas consecuencias últimas son difíciles de predecir. La vuelta a las esencias, a la fundamentación de la diferencia desde las «señas de identidad» y las raíces históricas, para fundamentar el poder autonómico en cada Comunidad, como legitimación del autogobierno deviene en vaporosas disquisiciones sobre el «ser histórico» poco presentables a estas alturas del siglo XXI. El problema sigue siendo determinar, desde la Constitución, qué sean los «derechos históricos», porque quizá estemos ya no ante un concepto jurídico indeterminado, sino más bien ante un concepto jurídico indeter-

minable, que además soporta la inescusable contradicción de ser «histórico» y, a la vez, sobrevivir *sub specie aeternitatis* a la propia historia, convirtiéndose finalmente en un derecho intangible y «ahistórico» surgido de los arcanos de la propia Comunidad. Sin embargo, la mejora del autogobierno parecía que podía haberse desarrollado desde otras bases, desde el momento en que surgieron algunas aceptables iniciativas en determinados Parlamentos autonómicos. Aceptando como acertado el diagnóstico sobre las deficiencias en el funcionamiento del Estado autonómico, tras la experiencia de los 25 años pasados, y aceptando la necesidad de una reconsideración de algunos aspectos, se dedujo la necesidad de un gran acuerdo en el que se vieran implicadas las principales fuerzas políticas, y las instituciones públicas centrales y autonómicas, para replantear el modelo autonómico y conseguir la mejora del autogobierno de las Comunidades autónomas. En ese momento se pensó que había llegado el momento, en suma, de eliminar de una vez por todas la idea de «competición» que tantas veces ha estado presente en los procesos autonómicos de reforma estatutaria, y acometer sin prisas la remodelación autonómica del Estado español. Las posibilidades de seguir por este camino fueron pronto debilitándose por la aparición de nuevas pretensiones periféricas, que han olvidado que las Cortes Generales pueden y deben aportar su propia voluntad en el proceso de reforma, como representación única de la soberanía popular y perfeccionamiento lógico de todo un proceso autonómico en el que han de confluir necesariamente dos voluntades, la del órgano legislativo central del Estado y la de la comunidad. La manifestación de este malentendido autonomismo, no es sino derivación de un problema de superior envergadura, el bilateralismo, que está actuando como hilo conductor en la mayoría de las actuales reformas

estatutarias. Se está asistiendo al predominio de la bilateralidad como forma habitual de entender y configurar las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y relegando la multilateralidad a una circunstancia residual y no vinculante salvo consentimiento de la propia Comunidad. Algo que posiblemente propiciará la fragmentación y, lo que es peor, la competición y el enfrentamiento entre las propias Comunidades, como lo muestra ostensiblemente la aparición del «problema del agua» en los nuevos Estatutos reformados. Concluyendo, al cabo de veinticinco años de funcionamiento del Estado constitucional democrático y descentralizado, el balance no puede ser, sino positivo. El autogobierno ha alcanzado cotas inimaginables por los propios constituyentes de 1978 y las Comunidades Autónomas son hoy entes sólidos plenamente institucionalizados, dotados de un conjunto de competencias muy amplio, cuya existencia está íntegramente garantizada y conforman una realidad irreversible. Sin embargo, algunas de las demandas expresadas en clave de nacionalismo periférico no se pueden satisfacer dentro de ese mismo modelo de Estado y de la Constitución vigente. Los datos políticos apuntan hacia un futuro de normalización de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas gobernadas por cualquiera de los dos grandes partidos nacionales, alguna fuerza nacionalista cómodamente integrada en el sistema o algún tipo de coalición entre ellos. Algo similar, por otra parte, a lo que viene sucediendo desde los inicios del democracia en España. En cambio, cabe pronosticar el mantenimiento de las tensiones con las fuerzas políticas nacionalistas allá donde gobiernan o son indispensables para el gobierno, y una defensa cerrada del bilateralismo, que incluso podría extenderse al resto de las Comunidades Autónomas. En suma, si el Estado de las Autonomías ha sido posible

gracias a la voluntad política de los grandes partidos nacionales que han gobernado el Estado desde su inicio, cualquier cambio en su configuración que se pretenda llevar a cabo debería producirse a partir del acuerdo entre ambos. Solo así se evitarían pasos en falso y se reconducirían razonablemente los excesos de bilateralidad que necesariamente han de presentarse.

«La Necesidad Federal desde los Estatutos de Autonomía de Segunda Generación, por José Tudela Aranda, Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad y Letrado de las Cortes de Aragón», cierra el número de los estudios recogidos en el libro recensionado.

El autor reflexiona sobre el vigente proceso de elaboración de nuevos Estatutos de Autonomía, iniciado con la aprobación de los Estatutos de Cataluña y Comunidad Valenciana, el cual plantea diversos problemas objetivos. Problemas que se han traducido en una debilidad general del poder público para hacer frente a los retos que la cambiante realidad social, política y económica plantea. Se impone una reflexión previa sobre los avatares del Estado hasta el inicio del actual proceso de reformas. El Estado autonómico que había resultado era un Estado aglutinado que escondía «un Estado democrático de naturaleza federal que tenía como una de sus señas de identidad más esenciales la del respeto a la pluralidad política, social y cultural de los españoles y de sus tierras». Un modelo de Estado que ha tenido resultados indiscutibles y paradójicos como el elevado nivel de descentralización política. Pero si las bondades del proceso de descentralización política han sido y son numerosas, ello no puede ocultar sus errores ni sus fracasos. No haber dado una solución satisfactoria a los nacionalismos vasco y catalán es, desde la política, el más importante. Equivale a decir que políticamente el Estado autonómico ha fracasado en su principal objetivo.

Porque la razón política de la descentralización prevista en la Constitución no fue otra que encontrar solución al histórico problema de la reivindicación nacionalista de esos territorios. Si no resulta posible realizar un examen pormenorizado de las posibles causas de ese fracaso, sí es preciso traer a colación una que ha tenido una transcendencia decisiva en el desenvolvimiento de todo el proceso. Se trata de la inesperada fuerza con la que el principio de autonomía política arraigó en otros territorios del Estado, a los que no se consideraba propensos a ella. El rápido contagio de la fiebre autonomista conllevó que desde el mismo inicio del desarrollo autonómico la tensión entre la homogeneidad y la heterogeneidad fuese una constante. Una tensión que provocó las sucesivas reformas de los Estatutos de la llamada vía lenta habidas hasta hoy y que en buena medida, explica el actual proceso de reformas. La diferencia es que en esta ocasión se trata de un proceso iniciado por las mal llamadas Comunidades históricas que habían visto peligrar su singularidad por los avatares del modelo autonómico. Si las reformas anteriores nacían desde la voluntad de homogeneizar, este proceso de reformas lo ha hecho desde la voluntad de la diferenciación. El proceso actual está dominado por el disenso frente al consenso, con una intensidad en la discrepancia no vivida hasta ahora. El Estado ha sido un sujeto esencialmente pasivo del proceso, que se ha limitado a eliminar de los textos estatutarios aquello que con claridad pudiera vulnerar el texto constitucional. La iniciativa ha sido de las Comunidades Autónomas y ellas han fijado tanto las reglas de relación con el Estado como los rasgos esenciales de un modelo político que en buena medida cabe calificar como diferente al preexistente, dada la importancia de los cambios introducidos. Ha sido un proceso en el que la necesidad política inmediata se ha impuesto a cualquier otra exigencia. Es importante

resaltar que no se trata de un proceso de reformas estatutarias sino de un cambio notable del modelo de organización territorial del poder existente hasta la fecha. Lo cierto, el resultado final, es que el Estado se ha alterado desde su organización territorial sin que se pueda saber exactamente hasta donde y sin que exista el correspondiente diseño jurídico para gestionar el resultado final. El Estado autonómico no ha dado respuesta satisfactoria a las reivindicaciones nacionalistas del País Vasco y Cataluña. En relación con esta cuestión, se echa en falta con singular fuerza la carencia de plan y de diagnóstico. Sin plan ni diagnóstico se respondió intuitivamente a las exigencias de vascos y catalanes. Las consecuencias de la precipitación en la respuesta han sido la multiplicación del descontento en relación con la autonomía catalana, casi nadie parece haber quedado satisfecho, y la apertura de un proceso emulativo cuyas consecuencias es difícil todavía prever.

JUAN LUIS DE DIEGO ARIAS
*Profesor Asociado de Derecho
Constitucional*
UNED

* * *

ABSTRACT: *In this book you will find eleven papers developed at the conference which, under the title of «The Reform of the Spanish Autonomous state and the German Federal State», was jointly organized by the parliament of Aragon, Manuel Giménez Abad Foundation and the Friedrich Ebert Foundation in collaboration with the European Center for the Study of Federalism (Ezff) of Tübingen. The conference took place in Zaragoza in May 2008 and was intended to reflect on the reform of the Statute of Autonomy in Spain and the federal reform in Germany.*

RESUMEN: *En este libro se recogen las once ponencias desarrolladas en las jornadas, que bajo el título de «La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán», fueron organizadas conjuntamente por las Cortes de Aragón, la Fundación Manuel Giménez Abad y la Fundación Friedrich*

Ebert con la colaboración del Centro Europeo de Estudios sobre el Federalismo (EZFF) de Tubinga. Las jornadas se desarrollaron en Zaragoza en mayo de 2008, y tuvieron por objeto reflexionar sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía en España y la reforma federal en Alemania.

KEY WORDS: *Reform. Spanish autonomous state. German federal state. Territorial model. Federalism.*

PALABRAS CLAVE: *Reforma. Estado autonómico español. Estado federal alemán. Modelo territorial, Federalismo.*