

da que la previsión de que por la vía del recurso indirecto pueda llegarse a la anulación de un reglamento y, más en concreto, la introducción de una nueva técnica, como es la cuestión de ilegalidad, obligan a buscar nuevos equilibrios. En esta búsqueda serán sin duda de gran utilidad las reflexiones y propuestas de la profesora M. CARLÓN, que cumple así la función que corresponde a la doctrina de iluminar a quienes tienen la responsabilidad de aplicar el ordenamiento jurídico.

Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Nacional
de Educación a Distancia

DARNSTÄDT, Thomas: *La trampa del consenso* (Estudio introductorio de Francisco SOSA WAGNER), Editorial Trotta y Fundación Martín Escudero, Madrid, 2005, 245 págs.

Este libro, desmitificador del actual voluntarismo sobre las virtudes inmarcesibles de la descentralización política, nos llega en un momento oportuno tras la desazón que están provocando en muchos ciudadanos y en algunos observadores las reformas estatutarias que se están produciendo en nuestro propio país. Y no es que sirva para mucho la academia, que ni los políticos son especialmente leídos ni los libros alcanzan gran merecimiento entre nuestros propios habitantes. Más simplemente, tiene para algunos empeñados lectores el consuelo de comprobar que la corrección política se forma allende las fronteras intelectuales y que la solvencia técnica y el razonamiento no son garantías de una obra bien hecha. Vivimos otros tiempos, en los que el poder se acaba adueñando de la totalidad de la realidad y en los que los criterios antiguos, representados por la reflexión, el juicio, la verdad (o su misteriosa posibilidad de alcanzarla), se van eclipsando por la interposición mera del puro poder.

Pero como la realidad es muy tozuda y se empeña en entrar por la ventana pese a

echársela por la puerta, luego acaban llegando las consecuencias de la ineficiencia que acompaña en no pocas ocasiones a la pura corrección política.

De eso, más o menos, trata el trabajo de DARNSTÄDT y el luminoso Prólogo de Francisco SOSA WAGNER, una de las plumas mejor cargadas de nuestra asignatura (si vale la vieja expresión) y aun fuera de ella, como han mostrado y muestran sus trabajos periodísticos y literarios, admirables piezas de lúcida y lucida reflexión en las que la ironía juega un papel determinante como método de estudio de lo que le rodea.

Ramón PARADA puso el esfuerzo de colocar al servicio de estas ideas los recursos necesarios para que vieran la luz, lo que es también de agradecer dada la dificultad creciente en lograr publicar libros jurídicos, y si son extranjeros aún mayor.

Recuerda SOSA que nos encontramos con un libro de disenso, ya que no es frecuente que los libros se atrevan a aportar en solitario ideas nuevas y frescas, lejos de la monotonía de los meros desarrollos a que tan acostumbrados vamos estando en esta época de encogimiento intelectual, en la que prácticamente son muy pocos los que se atreven a indicar la desnudez de muchos de los tópicos y verdades intocables que la corrección política impone severamente, bloqueando conciencias, acobardando espíritus y conduciendo todo por el camino único que esa corrección determina. El consenso es «una forma carísima de organizar la irresponsabilidad» y que al mismo tiempo emparenta con la eterna cuestión de la legitimidad del poder y de la búsqueda del huidizo interés general. Al degenerar, el liberalismo dejó de estar depositado en el Parlamento para ser un concepto «mangoneado por las cúpulas de los partidos». Lo cual, en el contexto descentralizador, supone una confusión creciente ya que «nadie puede decir de una manera definitiva sí, pero hay muchos con autoridad suficiente para decir no». «El diálogo es el "ábrete sésamo" actual de cualquier acción de gobierno y de cualquier discusión política... encantadora disposición de ánimo, pero, para sentarse a la mesa e iniciarlos, es aconsejable partir de ciertas convicciones previas expresadas con rigor, a cambiar o matizar, pero sólo si las razones que se ofrecen de

contrario resultan más poderosas o plausibles» (SOSA).

Tras estudiar el origen medieval del consenso en la obra de Nicolás DE CUSA y llegar al contractualismo, describiendo previamente el Estado en MAQUIAVELO, se llega a la fórmula de HOBBS del soberano absoluto basado en un pacto entre «seguridad contra libertad» que implicaba cesiones mutuas y partición de la esfera de actuación de las personas, según fueran públicas o privadas. Luego el añadido de la soberanía cumpliría la obra estatal, sacudiéndose del poder superior del Papado o del Imperio. Tras recorrer las ideas de LOCKE y MONTESQUIEU, con su capital división de poderes, pasando por SPINOZA y ROUSSEAU, que acaban apuntando estos últimos a las colectividades pequeñas como únicas posibles realizadoras del ideal democrático, se acaba reconociendo la realidad, que no es otra que la delegación parlamentaria y la teoría de la representación.

Pero al final la situación de un Estado que, como Gulliver, aparece atrapado por múltiples liliputienses en forma de grupos de presión, es el acuerdo, el consenso en definitiva, el que da pábulo a la forma del Estado y al propio acto administrativo. Con ello la legitimidad política es distinta. Hay que lograr la aceptación, aunque sea mediante oscuridad y falsos entendimientos. Hay que «participar» aunque sean cuatro privilegiados los que lo hagan siempre (y suelen ser los mismos). «Es preciso insistir: tales manifestaciones del consenso son, en la mayor parte de las ocasiones, el mejor medio que se conoce en la sociedad contemporánea para no modificar nada e introducir en cualquier asunto una buena inyección chapucera». Y es que la Sociedad es una sociedad de ciudadanos, sin fragmentaciones ni segmentos provocados por cualquier elemento que se quiera descubrir *ad hoc* para cualquier ocasión. Y la raya territorial es uno de esos elementos, letal para cualquier idea que pretenda tener un denominador común que llamamos interés, precisamente, general. «El lector español que sepa alemán podrá advertir la inexactitud de la indocumentada ecuación hispana que enlaza al progresista con el partidario de la descentralización y al conservador con

el rancio centralista». El estudio del Bundesrat lo acredita.

DARNSTÄDT manifiesta con datos que la «tercera potencia industrial de la Tierra parece, hoy por hoy, ingobernable... la Constitución no sirve para gobernar». Las Instituciones, examinadas una por una, demuestran su bloqueo cuando se intenta legislar sobre cualquier materia, al obstaculizarse entre sí, siendo el dardo tirado fundamentalmente contra el Bundesrat. «El país en la trampa del consenso. Los Länder han arruinado las escuelas y han echado a perder a los municipios con su poder de bloqueo y en la jungla del consenso se pierden para siempre las iniciativas de reforma provenientes de Bruselas». Por ello no vacila en apuntar al artículo 146 de la Constitución, habilitando al pueblo alemán para darse una nueva Constitución. El Canciller no manda en el país, ni siquiera para remitir la Ley sobre cobro de tasas por latas y envases de plástico. Todos disponen de un derecho de veto y varios Jueces constitucionales afirman que el Bundesrat está mal «urdido» y que las garantías, tal como están concebidas, «inmovilizan la política», siendo solamente comprensible desde la «teoría del caos» por ineficiente e injusto. Da lugar a un consenso que equivale a una «irresponsabilidad costosamente organizada». Así, ello ha llevado a la ruina de los Ayuntamientos.

«El Estado Constitucional se compone de 16 Estados regionales con alrededor de 140 ministerios. Cada uno con una media de 40 departamentos o secciones. Allí actúan, por tanto, más de 5.500 jefes de departamento o sección. Unos cuantos miles de ellos se encuentran siempre viajando en primera clase de algún tren de alta velocidad interregional. Van de camino hacia algún encuentro para coordinar grupos de trabajo entre Estados regionales, grupos de trabajo entre Federación y Estados regionales, grupos de proyectos en marcha y subcomisiones. Porque nada de lo que decide un jefe de departamento o sección lo decide sin los jefes de su ramo de los otros Estados regionales, que a su vez también han acudido en el tren de alta velocidad. Tales reuniones duran dos días en distintos lugares de la República. Estos largos desplazamientos en

tren tienen la ventaja de que se coincide durante un cierto trayecto de viaje. Se trate del derecho de aguas o de la recogida de basuras, de la Directiva europea sobre los derechos de autor o de la tasa para la leche con sabor a fresa, a la llegada del tren, muchos aspectos ya han sido aclarados entre colegas. La República se gobierna desde el "Intercity", no desde la Cancillería. Porque nada se decide sin que antes no hayan entrado en escena los jefes de departamento o sección». Y así hasta la saciedad. En 1998, un recuento en Baden-Wurtemberg reveló que los funcionarios ministeriales en Stuttgart enviaron delegados a un total de 928 periplos semejantes. Y cada vez que se suprime un grupo de trabajo aparecen varios en sustitución del anterior: «La conclusión a la que llegaron los investigadores es que en ninguna otra parte del mundo existe una locura semejante a la que se da en Alemania».

Plan de Reforma:

En primer lugar, el reparto de trabajo en un Estado descentralizado «presupone aquello que los Estados regionales siempre han sabido evitar: una instancia central que funcione.. con la cabeza hacia arriba, así se hace un Estado».

En segundo lugar, que exista derecho de la competencia: «*Los Estados regionales han formado unos cárteles inamovibles que impiden cualquier progreso.*

Tercero. La enseñanza debe pasar a ser objetivo del Estado. Lo que significa primordialmente que los baremos deben fijarse a nivel nacional.

Cuarto. Los Länder deben reformarse. Incluso reducirse en su número. ¿En qué consistirá la identidad étnica de un ciudadano de Renania del Norte-Westfalia?

Quinto. Competencia fiscal, con fondo de solidaridad. Apunta a una reforma impositiva muy aseguradora de que pagos e ingresos están en las mismas manos, si bien establece módulos de uniformidad de condiciones de vida basados en la solidaridad.

Análisis agudo también del Presupuesto federal, realizado a partir de los ingresos irreales, no de los gastos, con lo que difícilmente funciona la tesorería. «Casi a

diario cambian las propuestas de incrementar la carga fiscal y de recortar las prestaciones». Falta, concluyen los expertos, un proyecto concluyente. Y todo ello dentro de un continuo intercambio en la Cámara de Mediación entre el Bundestag y el Bundesrat. Y todo ello dentro de una omnipresencia de los partidos políticos: «detrás de todos los puestos públicos aparecen los partidos» ... «a quien controla las posiciones clave dentro de los parlamentos, del Gobierno más la Administración e incluso de la Justicia, la separación de poderes le trae al fresco», y, con cita de Magistrados del Tribunal Constitucional, «los partidos políticos han convertido al Estado en su colonia». Con lo cual su descrédito ante los ciudadanos es enorme. El exceso de presente no permite que se haga política. Y ésa es la diferencia, entiendo el autor, con EE.UU., donde se buscan soluciones más que repartos y consenso (*Problem solving no bargaining*). Y, como recuerda el Banco Mundial, aumentan las probabilidades de que una nación se hunda en la pobreza cuantas más leyes reguladoras de la economía tenga (en el sentido clásico de intervencionismo sobre precios, autorizaciones, tarifas...). La inflación de la Justicia es enorme, pese a que Alemania dispone de un excelente número de Jueces. En 2002 había 46.776 leyes aplicables a un empresario. Y cinco años de media para lograr apenas una Sentencia; «ya se ha corrido por todo Berlín que la justicia encargada de decidir entre el Estado y el ciudadano se encuentra prácticamente paralizada... la cultura del consenso corrompe el Derecho Administrativo».

En definitiva, esta crítica aguda y acerba del supuesto modelo que en su momento tomamos para nuestro propio país —dicho sea de paso, sin tener a su vez que sufrir la tensión que implica a su vez el nacionalismo— parece menos «modélico» de lo que suponíamos. Cuando con algún idealismo y también ingenuidad nos referíamos al sistema alemán como pócima parecida al bálsamo de Fierabrás, no sospechábamos que estuviera tan lejos de la eficiencia y eficacia que siempre habíamos supuesto a las técnicas jurídicas de este gran país. Una revisión profunda de la corrección política, algo más de audacia e incluso de coraje, será necesario

para, al menos desde la academia, mirar de vez en cuando a los ojos de toda esta inmensa maraña y decir que «no es eso, no es eso».

José Eugenio SORIANO

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, 470 págs.

Si hubiera que calificar el libro de Germán FERNÁNDEZ FARRERES sobre *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico* con un solo adjetivo, deberíamos calificarlo de «oportuno». Porque el balance que en el mismo se vuelca de veinticinco años de jurisprudencia constitucional para la construcción del Estado autonómico llega, sin pretenderlo, en un momento en el que el modelo mismo, de forma no siempre confesada, parece abocado a revisión. De ahí su propia oportunidad, ya que permite reconocer en una sola obra la posición decantada del Tribunal en la fijación de la práctica totalidad de los principios, técnicas e instrumentos que durante este cuarto de siglo han dado perfil definitivo a lo que hoy se puede reconocer plenamente, en la teoría y en la práctica, como el modelo genuinamente español de descentralización política.

La obra que recensamos es, pues, en su contenido y planteamiento, testimonio del papel que el Tribunal Constitucional estaba llamado a jugar y, de hecho, ha jugado en la construcción de nuestro Estado autonómico. No pretende, con ello, aportar revelación alguna, sino que el autor se incardina conscientemente en lo que podríamos calificar ya de *tradicional* labor de exégesis que la doctrina ha venido manteniendo sobre esta jurisprudencia constitucional, a la que se suma en un momento en el que ésta se presenta —aun con inevitables incoherencias— en plena *madurez*. Su virtud está, reiterando este testimonio en esta precisa coyuntura, en ser *oportuno* recordatorio de la naturaleza *constitutiva* de esta jurisprudencia dentro del complejo

sistema de fuentes autonómico, al integrarse como tal en el bloque de la constitucionalidad. Perspectiva ésta que queda, ya, lúcidamente apuntada en el título mismo de la obra: «La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico».

Conviene, además, recordar que el valor de la aportación de Germán FERNÁNDEZ FARRERES al estudio de la jurisprudencia constitucional en materia autonómica no sólo se justifica por su condición de Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, sino también por haber servido como Letrado del propio Tribunal Constitucional entre 1988 y 1993, años cruciales en el desenvolvimiento del Estado autonómico. Esta doble condición del autor es por sí misma garantía del valor de sus comentarios y glosas en la interpretación de la jurisprudencia que analiza, algo, por otra parte, ya probado en anteriores aportaciones suyas a esta cuestión [vid., entre otras muchas, desde su estudio «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, I, Civitas, Madrid, 1991, págs. 537 y ss., hasta los más recientes «El principio de prevalencia del Derecho estatal», en vol. col. *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000, págs. 99 y ss., y los «Comentarios a los artículos 28 (sobre el bloque de la constitucionalidad) y 68 a 72», en J. L. REQUEJO PAGÉS (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE-TC, Madrid, 2001, págs. 401 y ss.].

El mismo planteamiento de la obra marca su contenido y el método de análisis. La jurisprudencia constitucional sobre el Estado autonómico es el objeto de este libro, de modo que con él no se pretende aportar un estudio exhaustivo del Estado autonómico, sino sistematizar la doctrina constitucional al respecto. Bien es verdad que, en los veinticinco años transcurridos, ha tenido el Tribunal ocasión de pronunciarse sobre la práctica totalidad de las cuestiones que el propio texto constitucional había dejado abiertas en relación con la construcción de un nuevo escalón de autonomía política: de ahí precisamente el interés de este balan-