

zando todos y cada uno de los problemas jurídicos y políticos que los convenios y acuerdos entre CC. AA. plantean. El autor demuestra un conocimiento profundo y riguroso de toda la bibliografía existente sobre el tema, lo que le permite dialogar con la doctrina de forma fluida y cabal. Dicho esto, únicamente me gustaría dejar constancia de una reserva. Se trata de una objeción a las tesis del autor, de carácter más formal que material. La solución a muchos de los problemas que la actual regulación del tema provoca debería buscarse, según el profesor Calafell, «en una reforma generalizada y homogénea de los Estatutos de Autonomía» (pág. 510). En mi opinión, y a la vista de las reformas estatutarias ya realizadas, resulta evidente que no podemos confiar en que los estatuyentes lleven a cabo tal empresa. No sólo por la dificultad evidente de lograr que la regulación de los 17 Estatutos sea idéntica, sino, sobre todo, porque los hechos nos demuestran que la única preocupación de los redactores de los nuevos Estatutos sigue siendo incrementar sus techos competenciales. La cooperación no figura en su orden del día. Por eso, creo que la solución pasa por activar el mecanismo de la reforma constitucional, y en concreto por reubicar y modificar el contenido del artículo 145. Después, y sobre esa base, debería producirse la adaptación del resto del ordenamiento (Estatutos, Reglamentos parlamentarios, LOTC) a la Constitución. Solamente su regulación en sede constitucional puede garantizar la existencia de un procedimiento homogéneo y uniforme para la cooperación entre las CC.AA. La remisión del tema a los Estatutos provocará, inexorablemente, los múltiples problemas derivados de la coexistencia de regulaciones diferentes, que el autor tan brillantemente expone y denuncia.

Por último, quisiera advertir que el prologuista de la obra y maestro del autor, profesor Joan Oliver, nos anuncia en su presentación que el profesor Calafell prácticamente ha culminado otro libro relativo a la ordenación del mapa autonómico (la unión territorial de Comunidades Autónomas). Evidente resulta que el tema es del máximo interés, en la medida en que afecta a los presupuestos mismos del funcionamiento del Estado Autonómico, esto es al número de sus actores, y en que se refiere a un problema de gran calado y que ni siquiera Alemania ha podido afrontar con éxito: las profundas desigualdades en cuanto a población, territorio y recursos de los distintos entes territoriales. Dicha obra colmará una importante laguna en nuestra bibliografía sobre el Estado Autonómico.—*Javier Tajadura Tejada*.

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *El problema de la vertebración del Estado en España. (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

Escribir hoy una monografía de 383 páginas no parece nada reseñable en medio de la furia incontenible de publicación y producción que asola y, me atrevería a decir enloquece, a la gran mayoría de nuestra doctrina. Basta observar el volumen de publicaciones de los últimos quince o veinte años para caer en la más profunda depresión, bien porque uno se siente insignificante por aquello de la comparación, bien porque

uno es incapaz de seguir las principales líneas de reflexión o análisis que se presumen de lo publicado. En medio de todo ello cierto reposo le lleva a uno a darse cuenta de que algo menos de *profunda depresión*, algo menos de *insignificancia* y algo menos de *principales líneas*...

Pues bien, si tales opiniones son a nuestro juicio bastante compartidas, el trabajo que vamos a tratar de exponer resulta ser aquello tan manido de la excepción que confirma la regla. Estamos ante la excepción: el trabajo del Catedrático de Derecho Administrativo Santiago Muñoz Machado resulta ser una monografía que, efectivamente, a uno le hace sentirse insignificante e inquietarse en la butaca cuando comprueba el seguimiento, análisis, reflexión y juicio que pueden concentrarse sobre una materia tan compleja y de la que tanto se ha publicado y se publica como es el eterno tema de la vertebración del Estado español.

La citada monografía expone desde el rigor histórico de los datos (siglos XVIII a XXI), desde la reflexión madura de la perspectiva de los años y las diversas experiencias acumuladas y desde las principales fuentes bibliográficas, los argumentos en los que podemos encontrar justificación o entendimiento, al menos, a la desvertebración que nuestro Estado sigue vistiendo en la actualidad.

Desvertebración que el autor prefiere titular en positivo al referirla como *el problema de la vertebración*. Lo cual resulta ser relevante puesto que en la línea y coherencia de todo el trabajo, el juicio y análisis al modelo estatal español huye de maximalismos, críticas aventuradas y adjetivos rápidos o fáciles de los que estamos aburridos hoy y ayer. Así dirá el autor: «... dejo advertido que no me mueve ningún deseo de valorar si la situación constitucional establecida es mejor o peor que otras que han regido el Estado en épocas históricas precedentes, o si es o no preferible a la utilizada en otros Estados de nuestro entorno. Lo que me importa es poder ofrecer algunos criterios técnicos para establecer con más exactitud (y no de la forma exaltada y extraordinariamente politizada que domina en los debates sobre las reformas estatutarias desde 2005) a dónde conduce el sistema constitucional abierto en el que la organización territorial del Estado es sometida a interminables reformas...» (pág. 34). En definitiva un título en el que, para empezar, hay que advertir que no hay puntada sin hilo.

Bucear en una etapa tan amplia como son los siglos XVIII a XXI supone una dificultad añadida porque el marco de análisis se catapulte, lo que el autor resuelve brillantemente y así ofrece de manera armónica reflexiones sobre aspectos políticos y jurídicos al mismo tiempo que modelos culturales, actitudes y comportamientos de la Iglesia y el poder religioso en general, evolución y desarrollo de la industria, modelos y estructuras de la agricultura, descripciones del mercado y de la acción económica del Estado. En todos estos marcos existen datos y experiencias relevantes que aportan diversas piezas al engranaje y que contribuyen a resultados parciales que se van sumando. Todos son importantes y todos requieren su espacio en el puzzle del Estado.

El libro se articula en seis capítulos que otorgan y sustraen, a veces más premeditadamente, otras veces con menor intención, *protagonismos*, *responsabilidades* y *culpabilidades*. Y también aquí los términos que hemos elegido quieren no ser caprichosos.

*Protagonismos* porque no es baladí arrancar o conceder naturaleza de inflexión histórica determinante a los Decretos de Nueva Planta, que de la mano de Felipe V comienzan en 1707 (págs. 30 a 35). El autor explica que: «... las aspiraciones particularistas, de especialidades, manifestadas en aquellos territorios, venían de antes del siglo XIX y se habían mantenido vivas desde que Felipe V las eliminó con sus Decretos de Nueva Planta. Las exenciones vascongadas y navarras, en concreto, no llegaron a suprimirse nunca y sobrevivieron, ya en pleno régimen constitucional con la tolerancia de los gobiernos centrales en cada época. [...] el estudio de las tendencias desvertebradoras surgidas en España al final del siglo XIX no debe centrarse solamente en la inadecuación de las políticas desarrolladas por el Estado en dicho siglo, sino también en la imposibilidad de someter el régimen uniforme implantado por el primer rey de la dinastía borbónica a los territorios que, con anterioridad, habían tenido fueros y derechos particulares».

*Responsabilidades* se otorgan, por ejemplo, cuando realidades o hechos fácticos producen, a juicio del autor, determinadas consecuencias. Hablando de manera más precisa, en las páginas 318 y siguientes y de manera contundente en la página 324, el autor está ya inmerso en la época actual de reforma estatutaria, más bien, cómo genialmente describe, de: «... una especie de autodeterminación de ciclo continuo cebada sin desfallecimiento».

Pues bien, la desconstitucionalización de la organización del Estado es responsable de manera importante y contundente de tal fenómeno ferozmente descrito. «... La renuncia a fijar en el texto de la Constitución elementos esenciales de la organización territorial, las competencias indeclinables del Estado, la articulación del poder central y los poderes territoriales, etc., somete al sistema a una gran inestabilidad porque impide su cierre. [...] Sin embargo, si una materia tan importante como la organización y poderes del Estado se deja fuera de la Constitución, haciéndose depender de lo que decidan los Estatutos de autonomía, se puede comprender que por más que, a su vez, los procedimientos de reforma estatutaria sean también rígidos, es mucho más probable que la regulación establecida pueda ser revisada continuamente».

Y, *culpabilidades*, que bastante acertadas a nuestro juicio son las menos, por otra parte. Cuando en el capítulo quinto del libro, *Crisis del Estado-nación uniforme y centralizado*, concretamente en un apartado en el que se refiere al regionalismo y autodeterminación en la II República se expone el proceso de elaboración de la Constitución de 1931 y el debate en torno a la forma de Estado citando a Jiménez de Asúa se dice: «... Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República Federal, no hemos querido declararlo porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. Sirva de ejemplo el caso de Alemania. Vemos en su Constitución de 1919 cómo se ensanchan los poderes del Reich y cómo los antiguos Estados reciben el nombre menos ambicioso de Länder. El Estado federal alemán va transformándose en Estado integral» (págs. 294 y 295).

Lo que Jiménez Asúa planteaba era la creación de un Estado intermedio entre el modelo unitario y federal, del que no se tenía nada claro. No se conocía exactamente

el alcance, su contenido y ni muchos menos los efectos que a medio, largo plazo podían producirse.

La Constitución de 1931 llevó aparejada de forma inminente la elaboración y aprobación del Estatuto catalán de 1932. Y, ¿qué pasaba, ante esta nueva creación estatal, con el concepto clásico de nación y de soberanía? Y aquí es donde el autor va a comenzar a hablar de «culpas», dice textualmente: «... El efecto jurídico del esquema dispositivo (esto es, la remisión de la iniciativa autonómica a la petición por parte de los territorios interesados, además por supuesto del cumplimiento de ciertos requisitos) fue que, siendo la soberanía única e indivisible, se aceptaba, sin embargo, una cesión parcial de su ejercicio. [...] Este peligrosísimo invento suponía arrostrar las consecuencias de elegir, para vertebrar España, una forma de organización que nadie había visto antes en el mundo y que era imposible saber ni a qué principios respondía ni con qué recursos contaba para resolver los conflictos que pudieran plantearse a medida en que se pusiera en funcionamiento» (págs. 308 y 309).

Pero esbozadas estas tres figuras argumentales que nos ha parecido utiliza el autor, quizá de forma más resaltable, aunque no única, en los ejemplos elegidos, hay un capítulo último, el capítulo VI que titula: «El problema del Estado en la actualidad» en el que de nuevo, con gran acierto, se ofrecen importantes claves para enfocar la situación actual tras las recentísimas reformas estatutarias, en especial, la que se origina en Cataluña con su nuevo Estatuto de Autonomía de 2006. No sólo resulta gráfica, sino rotunda y contundente la siguiente reflexión del autor: «La Constitución de 1978 y la primera hornada de Estatutos de autonomía aprobados a su amparo, comenzando por el catalán y el vasco de 1979, entonaron conjuntamente el réquiem por el Estado-nación, centralista y uniformista, que había intentado fundarse casi trescientos años antes y que en los últimos dos siglos había buscado la forma de consolidarse en un marco de libertades, igualitario y constitucional» (pág. 329). De esta manera dibuja Muñoz Machado el panorama en el que se van a llevar a cabo los Estatutos del siglo XXI, tras la muerte anunciada del denominado Estado-nación.

Pero haciendo especial referencia al texto del Estatuto catalán en las últimas páginas del libro, el autor se pregunta: «... La cuestión es, sin embargo, establecer cuáles son los límites de esta libre disposición. [...] Mientras más libertad de disposición estatutaria, más amplio el poder de autodeterminación interna» (pág. 333).

Pregunta de necesaria respuesta, que no de necesaria solución. Tal vez a modo de advertencias, ya que el propio autor señala que no es éste el espacio para un análisis profundo y detenido de la relevancia y significación jurídica del Estatuto catalán de 2006, se expone que: primeramente, la estructura normativa del Estatuto está pensada a imagen y semejanza de la Constitución; a su vez, se advierte de los potenciales problemas que podrían ocasionar los mandatos que al legislador estatal destina el referido texto estatutario y, finalmente, se llama la atención acerca del empeño de envolver el Estatuto en el mismo papel que envuelve, en nuestro sistema de fuentes, a la Constitución en aras a preservar las competencias que se otorgan a la Comunidad autónoma, un blindaje de competencias que puede arrogar al legislador estatutario la

capacidad para delimitar y definir conceptos constitucionales, competencia que, obviamente, corresponde en exclusiva a nuestro Tribunal Constitucional.

En definitiva, haber hallado tal solución supondría que el título de esta monografía, «El problema de la vertebración del Estado...», tal vez, optimistamente, podría eliminar el término problema. Y, ¿quién se atreve a tal osadía...?—*Rosa M.ª Fernández Riveira*.

CARLOS ORTEGA SANTIAGO.—*Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006, 170 páginas, ISBN 84-96440-40-0.

La idea fundamental que se defiende en la excelente monografía de Carlos Ortega Santiago, Profesor Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, es la necesidad de establecer nuevos mecanismos que permitan a los entes infraestatales, en nuestro caso a las Comunidades Autónomas, proteger jurisdiccionalmente más eficazmente un ámbito propio de actuación frente a la afectación de tal ámbito que supone el proceso de integración europeo.

La posibilidad de que las instituciones comunitarias lleven a cabo, por un lado, actuaciones viciadas de incompetencia que pueden afectar al ámbito de decisión regional y, por otro, actuaciones que, siendo perfectamente conformes con el Derecho comunitario originario, alteren, en cierta medida, el reparto interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lleva a Carlos Ortega a examinar la posibilidad que tienen estos entes regionales de acceder tanto ante el Tribunal de Justicia como ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de preservar su ámbito propio de actuación.

El autor analiza el problema que genera el hecho de que en virtud de la aceptación por nuestro ordenamiento de los principios de eficacia directa y primacía del Derecho comunitario, los jueces y tribunales nacionales sean los órganos legitimados para inaplicar directamente aquellas normas nacionales, incluyendo las normas con valor de ley, que se opongan al Derecho comunitario. Decisiones de inaplicación de leyes nacionales, estatales o autonómicas, adoptadas por los jueces y tribunales que no son, en principio, susceptibles de revisión por el Tribunal Constitucional o por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuyas funciones son esencialmente la determinación de la validez de las normas nacionales y de las comunitarias respectivamente a través de los cauces procesales previstos para ello, pero no la determinación de su aplicabilidad.

Ello supone que los jueces y tribunales nacionales se constituyen en las instancias encargadas de resolver los potenciales conflictos de normas mediante la aplicación del principio de primacía del Derecho comunitario que supone la inaplicación de aquellas normas nacionales que se le opongan.

Sin embargo, bajo un aparente conflicto de normas puede subyacer, en realidad, un conflicto de competencias, conflicto de competencias que para el autor, en los casos