

RECENSIONES

MARTIN MORLOK, *Escritos de derecho de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

La recesión económica ha agudizado las contradicciones del sistema político, sumiendo a los partidos en una acusada crisis de legitimidad. Las prácticas clientelares de los partidos, su falta de democracia interna, su financiación irregular y el uso sectario de las instituciones suscitan preocupación y rechazo crecientes. Y, en los últimos años, han emergido otras vías de participación política y líderes *outsiders* que han desestabilizado los consolidados sistemas de partidos europeos. Ante esta situación, no resulta extraño que Peter Mair afirmara que «la era de la democracia de partidos ha pasado» y que estos «ya no parecen ser el soporte de la democracia en su forma presente» (*Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, p. 21), ni que Damiano Palano se haya planteado la posibilidad de una democracia sin partidos o, al menos, sin los partidos tal y como vienen funcionando (*La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015).

Pese a sus defectos y su acreditada crisis, no creemos, sin embargo, que los partidos políticos hayan dejado de ser los principales instrumentos de autoorganización de la democracia de masas, en la que, hoy por hoy, no exis-

te alternativa a su protagonismo en la tarea de reducir complejidad y articular políticamente a la sociedad. Los partidos sintetizan e integran intereses sectoriales y opiniones diversas en programas de acción política e inducen nuevas expectativas y demandas. Los partidos seleccionan de entre sus filas a la clase política dirigente y colaboran en su implantación y renovación; proporcionan las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales y legitiman el sistema político, dotando de representatividad a los diversos órganos de expresión formalizada de la voluntad colectiva.

Sin partidos no hay propiamente parlamento, ni representación política ni democracia. De ellos depende la realización del principio democrático, de los demás principios estructurales del Estado y del propio proyecto constitucional, del que son sus principales actores. «La esencia de la democracia — afirmó con acierto Von Wieser — consiste en poner en manos de los partidos políticos la responsabilidad del Estado [...]. Por ello, la constitución de los partidos es parte integrante y esencial de la Constitución del propio Estado» (citado por H. Triepel, *La Constitución y los partidos políticos*, Tecnos, Madrid,

2015, p. 36.). De ahí su importancia para el Derecho Constitucional y la necesidad de una teoría y una dogmática jurídico-constitucionales que sirvan de guía al legislador del derecho de partidos y de marco para el correcto funcionamiento de los propios partidos.

Consciente de la centralidad constitucional de estos actores, la República Federal de Alemania es, desde hace décadas, un modelo de referencia en la regulación de los partidos políticos, cuyos pilares son el ejemplar artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn y la *Parteiengesetz* de 1967, reformada en varias ocasiones. Posiblemente por ello, allí se han desarrollado, asimismo, una brillante reflexión académica y una dogmática constitucional sobre los partidos que han permitido avanzar significativamente en la comprensión de su función y posición en el sistema democrático. Lo más destacable, con todo, como ha señalado la profesora María Salvador, directora del Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED, es la conciencia del importante papel práctico que desempeña en Alemania esta dogmática y la responsabilidad que la doctrina y la justicia constitucional alemanas han asumido en su elaboración y desarrollo como garantía de la función que a los partidos corresponde en el Estado constitucional («Derecho Constitucional y derecho de partidos», *Revista de Estudios Políticos*, 117, 2017, p. 262).

En ejercicio de esta responsabilidad, pocos autores han destacado tanto como Martin Morlok, catedrático emérito de Derecho Público en la Universidad «Heinrich Heine» de Düsseldorf y, hasta hace poco, director del Institu-

to Alemán e Internacional de Investigación sobre Partidos y Derecho de Partidos de esa misma Universidad, quien ha dedicado su trayectoria académica al estudio del derecho de partidos, desde el clásico *Parteienrecht: eine verfassungsrechtliche Einführung* (1982), escrito junto con Tsatsos, hasta su obra recopilatoria *Politik als rechtlich geordneter Prozess. Ausgewählte Schriften von Martin Morlok* y el último *Parteienrecht*, publicado junto con la profesora Merten, ambos editados en 2018. Pese a la importancia de sus contribuciones científicas al estudio del derecho de partidos, sólo dos trabajos habían sido publicados en español, ambos en *Teoría y realidad constitucional*, en sendos números monográficos dedicados a los partidos políticos, por lo que constituye todo un acierto la iniciativa del Centro de Estudios de Partidos de la UNED de traducir al español y editar en forma de libro tres de sus más representativos trabajos. Dicha tarea, además, ha sido realizada cuidadosamente por los profesores María Salvador, Jorge Alguacil, Mónica Arenas y José Ángel Camisón, lo que va a permitir a los especialistas de habla hispana conocer estas aportaciones de Morlok a la teoría constitucional de los partidos sin la menor merma de calidad en su traducción lingüística.

Bajo el título *Escritos de Derecho de Partidos*, el libro comienza con un magnífico prólogo en el que el profesor Oscar Alzaga subraya el alcance de la contribución científica de Morlok al estudio jurídico-constitucional de los partidos y en el que, justificando sus méritos, presenta los tres estudios del autor alemán seleccionados por el Cen-

tro de Estudios de Partidos. El primero de los trabajos que contiene la obra, y el más extenso, es el magno «Comentario al artículo 21 de la Ley Fundamental (partidos políticos)» en su versión publicada en la tercera edición del *Grundgesetz Kommentar* de Horst Dreier (2015), en el que, tras una brillante introducción sobre el origen, el concepto y las funciones de los partidos, el autor sistematiza los elementos que identifican y determinan la posición y el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos en el derecho público alemán. En el segundo estudio, titulado «El derecho de partidos como derecho de la competencia» y publicado originariamente en el libro homenaje a Dimitri Tsatsos (2003), Morlok establece paralelismos entre ambos derechos, obteniendo de la noción de competencia importantes consecuencias dogmáticas para el desarrollo y la interpretación del derecho de partidos. El tercer trabajo incluido en el libro es el comentario titulado «El Tribunal Constitucional Federal alemán como defensor de la competencia entre partidos», publicado en la *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 2, 2005, en el que Morlok glosa la sentencia del *Bundesverfassungsgericht* de 26 de octubre de 2004 sobre la nueva redacción del § 8.IV.3 de la Ley de Partidos, un precepto que dificultaba el acceso a la financiación de los pequeños partidos y que fue declarado inconstitucional al implicar, a juicio del Tribunal, una limitación injustificada del principio de igualdad de oportunidades entre partidos.

En su «Comentario al artículo 21 de la Ley Fundamental», Martin Mor-

lok describe brillantemente la aparición de los partidos bajo el paradigma legitimador del principio de soberanía nacional, cuando nuevos grupos políticos alcanzaron las instituciones y los antiguos poderes, en disputa, asumieron su lógica para ejercer influencia. El cambio de la representación de intereses concretos a la representación de la totalidad «exigió otras unidades políticas, de convicciones, de intereses y de lucha electoral, que no estuvieran ancladas a las estructuras corporativas anteriores» (p. 25). Al permitirse la participación de la sociedad en la toma de decisiones estatales, los partidos desempeñaron el papel de mediación entre la diversidad de intereses y la unidad de acción estatal. Y la participación en elecciones se convirtió en el criterio delimitador de los partidos políticos frente a otras asociaciones. Desde entonces, la historia de los partidos, como el autor subraya, ha sido la sucesión de intentos por negar de forma activa su anclaje en el poder hasta su plena constitucionalización, particularmente en el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn (LF), que en el Derecho comparado representa el máximo exponente de reconocimiento e incorporación de los partidos en el Estado.

Para Morlok, es la oscilación (*Schwebelage*) de los partidos entre el Estado y la sociedad lo que determina su capacidad de mediación y define su naturaleza. A través de los partidos, los ciudadanos pueden participar en la formación de la voluntad popular, especialmente a través de las estructuras de *input* democráticas propias de la representación parlamentaria, pero su fun-

ción se desarrolla en un ámbito multipolar, «entre la movilización para lograr el respaldo social mediante las elecciones y el ejercicio de influencia, a partir de dicho respaldo, en los diversos espacios de asesoramiento y de toma de decisiones de las instituciones estatales» (p. 37). Los partidos políticos participan en las instituciones e introducen a sus miembros en la organización del Estado, pero no por ello «cambian de lado», porque, para desempeñar la función competitiva que los define, deben seguir siendo asociaciones de ciudadanos ancladas en el ámbito social.

Sobre estos presupuestos, Morlok define a los partidos y analiza sistemáticamente los principios fundamentales de su *status* que la doctrina alemana había identificado: la libertad en sus relaciones con el Estado, la igualdad de oportunidades entre partidos, la obligación de transparencia y la democracia interna.

El principio de libertad de los partidos debe garantizar que el proceso de formación de la voluntad de los partidos y de prestación de apoyo político de los ciudadanos funcione libre de la intromisión del Estado, de suerte que los partidos puedan transmitir los diferentes intereses y convicciones existentes en la sociedad, operen como agentes de influencia y contribuyan a la legitimación del poder estatal. Los titulares de esta libertad son los individuos que los integran y los partidos en tanto que organizaciones. Y su ámbito material se protege a través de los correspondientes derechos fundamentales a los que el artículo 21 LF ha dotado de una específica configuración: la libertad de creación, disolución y fusión de

partidos, los derechos de expresión e información, de reunión y manifestación, la libertad de tendencia y la libertad de competir y hacer campaña electoral, entre otras libertades que Morlok analiza junto con el «efecto de irradiación» que la garantía institucional del artículo 21 LF produce en otros ámbitos. Así, ocurre, especialmente, en el ámbito de la financiación pública de los partidos, que, como el autor subraya, ha de estar regida por varios postulados consecuencia del principio de libertad: el primero, que el Estado no debe ejercer influencia sobre la actividad de los partidos a través de la financiación pública; el segundo, que esta financiación ha de estar limitada a satisfacer las necesidades básicas del funcionamiento partidista; y el tercero, que la financiación ha de ser parcial, a fin de mantener la dependencia y conexión financiera de los partidos con los ciudadanos que les apoyan, quienes pueden legítimamente expresar su compromiso político a través de donaciones y cuotas (pp. 64-66).

La igualdad de los partidos, por su parte, es una máxima constitutiva de la competencia política y tiene la función de garantizar jurídicamente una confrontación partidista funcionalmente productiva. Los titulares del derecho a la igualdad son los partidos como organizaciones, pero la interpretación adecuada de la igualdad de los partidos implica también, a juicio de Morlok, el reconocimiento de su vertiente individual. Y es la interacción de ambos planos, el jurídico-objetivo y el jurídico-subjetivo, lo que garantiza la apertura del proceso democrático de formación de la voluntad colectiva y un mis-

mo grado de influencia y autodeterminación política de los ciudadanos en dicho proceso (p. 71).

El estudio de la vertiente individual del derecho a la participación partidista en igualdad de condiciones tiene un gran interés en el derecho de partidos, en la medida en que puede justificar diferencias de trato atendiendo al distinto respaldo que prestan los ciudadanos a cada uno de los partidos. En este marco cabe interpretar a juicio de Morlok las barreras electorales, como la del 5 por 100 de votos que deben superar los partidos para poder acceder al reparto de escaños en el *Bundestag*; una barrera que en el siguiente trabajo critica por desproporcionada. O las limitaciones de tiempo en los espacios de publicidad electoral en los medios públicos, a fin de no otorgar una repercusión mayor a los partidos pequeños que la que les correspondería por su limitada implantación social. O la barrera para acceder a la financiación pública fijada para los partidos que no hayan obtenido una representación mínima del 0,5 por 100 en las elecciones al *Bundestag* y del 1 por 100 en las elecciones al parlamento de un *Land*. Y también sirve para fundamentar las reglas de adjudicación de las subvenciones directas de la financiación pública entre los partidos que hayan superado dichas barreras a partir del diferente apoyo o respaldo social obtenido en votos por cada uno de ellos en las últimas elecciones.

El principio de publicidad que el autor analiza en tercer lugar está orientado hacia los ciudadanos y genera obligaciones en los partidos, especialmente en el ámbito de la financiación,

donde el artículo 21 LF les impone transparencia financiera sobre sus fuentes, sus recursos y el uso que dan a los mismos, a fin de que los ciudadanos puedan conocer los compromisos y las relaciones de dependencia de los partidos. Además de la obligación de publicar las cuentas, existe para los partidos políticos la obligación de publicidad en el ámbito de su organización hacia sus militantes, y *ad extra*, de su organización y funcionamiento hacia los ciudadanos, lo que requiere que sean públicos los principios y objetivos fundamentales de los partidos, los aspectos de organización y de procedimiento que determinan su funcionamiento y la composición de sus órganos directivos.

Los partidos políticos no pueden representar adecuadamente las preferencias de sus electores si internamente son incapaces de organizarse democráticamente. Ni pueden actualizar la democracia sin funcionar democráticamente. El problema reside en que, dejados a su arbitrio, los partidos tienden invariablemente a organizarse y funcionar de modo oligárquico. Y no sólo por la inexorable ley de hierro a que se ve impelida toda organización política, sino por la propia naturaleza de los partidos como instrumentos que pretenden la consecución efectiva del poder a través del éxito electoral. Enfrentados al dilema entre eficacia competitiva y democracia interna, los partidos suelen optar por la primera. Y la autorregulación no frena esta tendencia. De ahí el acierto del constituyente alemán al establecer en el artículo 21 LF la obligación jurídico-objetiva de que el orden interno de los partidos responda a principios democráticos. Dicha obli-

gación no anula la libertad de autoorganización, derivada del *status* de libertad frente al Estado, pero impone unas reglas mínimas a respetar por los partidos: que el proceso de formación de su voluntad interna esté legitimado por las bases y controlados por ellas; que la adopción de decisiones se rija por el principio de la mayoría y se protejan las opciones de las minorías de convertirse en mayoritarias; que los estatutos de los partidos definan la estructura organizativa, el funcionamiento y los derechos de los afiliados de modo que su cumplimiento pueda ser controlado; y que, entre otras reglas que Morlok detalla con rigor, los puestos directivos de los partidos y sus candidaturas a órganos del Estado se decidan mediante elecciones internas. Si la decisión sobre los candidatos que se van a presentar a unas elecciones periódicas se adopta incumpliendo los principios democráticos, los órganos electorales deben poder censurar este hecho y rechazar la propuesta electoral. Y si el incumplimiento en el proceso de elaboración de las listas de candidatos resulta grave, las elecciones al parlamento u órgano representativo deben declararse nulas judicialmente, como así decidió el Tribunal Constitucional de Hamburgo en 1993, al vulnerar la Unión Cristiano Demócrata (CDU) el principio democrático en la confección de sus candidaturas electorales al parlamento del *Land* (HambVerfG, DVBl. 1993, 1072).

Pero el principio de democracia interna también tiene un contenido jurídico-subjetivo, que se concreta en el estatuto de los militantes del partido, de forma que el derecho interno del

partido debe ser «un derecho de organización que promueva los derechos fundamentales», en expresión de Häberle, entre ellos, el derecho a afiliarse a un partido o derecho *prima facie* de adhesión al partido con el que se tenga afinidad, el derecho a abandonar el partido, el derecho a permanecer en el partido, diversos derechos de participación en su vida interna, el régimen de competencia entre distintos grupos o corrientes, el derecho a la oposición interna, el diseño del sistema electoral interno, la configuración de un procedimiento para decidir sobre expulsiones y sanciones, la creación de órganos arbitrales o de justicia interior del partido y la previsión de un control judicial de intensidad diferenciada al que sólo pueda recurrirse cuando se hayan agotado previamente los recursos internos del partido.

El análisis del artículo 21 LF concluye con la previsión expresa de prohibición de partidos contrarios a la Constitución, que halla su justificación en el principio de democracia militante, según el cual no hay libertad para los enemigos de la libertad, y que conecta con otros preceptos que son asimismo garantía de la Constitución, como el artículo 9.II LF, relativo a la prohibición de cierto tipo de asociaciones, y el artículo 18 LF, que prevé la privación de derechos por abuso de su ejercicio. Morlok analiza los gravosos efectos que derivan de la prohibición de partidos y alerta del peligro de que con este instrumento se produzca finalmente una restricción de la libertad que se pretende proteger y de que un uso indebido de la prohibición lleve a combatir a oponentes políticos. Para

neutralizar dichos riesgos, el maestro alemán postula una interpretación restrictiva de los presupuestos que justifican su uso y una aplicación rigurosamente garantista del procedimiento para prohibir un partido, reservado en exclusiva al Tribunal Constitucional Federal, en el que se exija no sólo intenciones o declaraciones que amenacen el orden fundamental democrático libre o la existencia de la República Federal, sino una actividad preparatoria cualificada dirigida a producir esa perturbación constitucional. A este respecto, debe tenerse muy en cuenta la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para revisar las decisiones relativas a la prohibición de partidos políticos, puesto, que debido a ella, la interpretación que hasta ahora se había hecho de los presupuestos que justifican la prohibición, e incluso de sus efectos sobre los parlamentarios de los partidos prohibidos, debe revisarse a la luz de su jurisprudencia. Por ejemplo, en el caso del partido turco Refah, el TEDH exigió una amenaza inminente que implicara un riesgo para la democracia, esto es, un peligro concreto para los bienes jurídicamente protegidos. Y en la Sentencia del TEDH de 11 de junio de 2002, dictada en el proceso incoado por Selim Sadak y otros, el TEDH consideró que la pérdida de la condición de diputado como consecuencia de la prohibición de partidos vulnera el artículo 3 del Protocolo Adicional Primero del Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que obligaría a revisar la regulación alemana al respecto.

El trabajo publicado en segundo lugar, titulado «El derecho de partidos

como un derecho de la competencia», constituye una de las más brillantes aportaciones del profesor Morlok, en la que se sirve de la noción de competencia para los objetivos de la teoría y la dogmática jurídico-constitucional de los partidos políticos. El carácter competitivo de la democracia de partidos había sido destacado por la ciencia política, pero no había sido analizado sistemáticamente desde el punto de vista constitucional y, por lo tanto, no se habían extraído todas sus consecuencias. Y lo cierto es que «del hecho de ser los partidos organizaciones que mantienen entre sí una intensa competencia por ganar la atención, el favor y finalmente el voto de los ciudadanos se derivan peculiaridades jurídicamente relevantes» (p. 137), algunas de las cuales están positivizadas y otras reclaman una regulación específica y una interpretación que garantice la influencia de todos los ciudadanos en el proceso político.

Al igual que ocurre en las relaciones económicas, el Estado no puede esperar que las condiciones necesarias para lograr la competencia política vengan histórica, social y culturalmente dadas, sino que ha de intervenir activamente para provocar y garantizar dichas condiciones en diversos ámbitos del derecho de partidos: la financiación, la organización y el funcionamiento internos y la apertura del proceso político.

En el ámbito de la financiación de los partidos, la garantía de la competencia exige limitar la influencia de los sectores o grupos sociales económicamente más fuertes, lo que justifica la limitación de las donaciones privadas,

la prohibición de donaciones por parte de las personas jurídicas y la exclusión de las desgravaciones fiscales ilimitadas o porcentuales de las contribuciones privadas a los partidos, por lesionar tanto la igualdad de oportunidades de los partidos como, especialmente, la de cada uno de los ciudadanos, cuya influencia en el proceso político quedaría mermada. Debido a las limitaciones en la financiación privada, el Estado está obligado a garantizar la suficiencia financiera de los partidos, pero el principio de competencia también rige en este ámbito e impone a la financiación pública un «techo máximo relativo» que no debería rebasarse a fin de asegurar la conexión de los partidos con la sociedad y evitar la confusión con el Estado. La distribución o reparto de fondos públicos entre los competidores ha de ser neutral. Y, a tal efecto, el criterio más neutral a adoptar es, como subraya Morlok, «el que tiene en cuenta los votos obtenidos por un partido en las últimas elecciones», en la medida en que «refleja de forma directa y no susceptible de falseamiento el apoyo relativo otorgado por los ciudadanos a cada partido» (p. 145). En cambio, el criterio que tiene en cuenta el número de escaños obtenidos introduce una distorsión en favor de los grupos con mejor resultado, ya sea a causa de una barrera electoral o por la aplicación de la fórmula electoral. Y también distorsiona el principio de igualdad el criterio de reparto basado en sumar el conjunto de donaciones y las cuotas de los afiliados. La garantía de la competencia en materia financiera recomienda, en fin, otorgar cierto trato de favor a los partidos pequeños en concepto de

ayuda para acceder al mercado político. Este sentido tiene la regulación contenida en el § 18.III.2 de la Ley de Partidos, que fija lo que el Estado subvenciona a los partidos por cada voto obtenido, pero asignando una cantidad algo mayor a los primeros cuatro millones de votos.

Como organizaciones con tendencia o sesgo (*Tendenzorganisationen*) que compiten entre sí, los partidos necesitan garantizar en su ámbito interno una determinada capacidad resolutoria y de acción o actuación, así como unidad y coherencia entre sus representantes públicos que eviten las voces discordantes que puedan dañar la imagen pública del partido. A tal efecto, la Ley de Partidos autoriza el establecimiento en los estatutos de medidas de disciplina interna y de obligaciones de los afiliados, cuyo incumplimiento puede conllevar su expulsión. Pero, como en el ámbito interno de los partidos la democracia también precisa competencia, en este caso entre corrientes y opciones ideológicas, los estatutos también han de garantizar la pluralidad interna, la existencia de agrupaciones estables y la institucionalización de la discrepancia en su seno. Y ello ha de traducirse en un conjunto de derechos subjetivos y de facultades de los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control de la organización.

Para mantener su fuerza innovadora, la competencia en el proceso político ha de permanecer abierta a nuevos participantes. La receptividad y la representatividad del sistema político dependen en gran medida de ello. Y,

consecuentemente, el derecho de partidos debe permitir que los nuevos partidos o los partidos minoritarios tengan oportunidad real de participar en la competición. Desde este punto de vista, sin embargo, Morlok cuestiona algunas previsiones del derecho alemán de partidos. Así ocurre con la barrera del 5 por 100 de votos para acceder al *Bundestag*. Justificada por el Tribunal Constitucional Federal en la necesidad de «evitar la fragmentación del abanico de los partidos, asegurando con ello la funcionalidad de la representación del pueblo», dicha barrera lesiona el principio de igualdad en el valor del voto y la igualdad de influencia de los ciudadanos cuando la lista electoral a la que han votado, al no superar la barrera, no logra representación. La experiencia de los *Länder* que no han establecido barreras electorales muestra, además, que las instituciones locales elegidas en ningún caso han resultado ingobernables, lo que ha llevado a los tribunales constitucionales estatales a considerar que las barreras no quedan suficientemente justificadas sólo con argumentaciones teóricas, sino que deben aducirse «hechos y datos que demuestren que la sospecha de que el funcionamiento normal de las instituciones representativas se vería imposibilitado pueda hacerse realidad con una muy alta probabilidad» (p. 165).

Por idénticas razones competitivas, Morlok critica que a los partidos sin representación que quieren presentarse a una convocatoria electoral se les exija presentar un número de firmas de apoyo a su candidatura; y cuestiona el privilegio de elaborar y presentar las

listas de candidatos en las circunscripciones de los *Länder* en las elecciones al *Bundestag* (*Listenprivileg*), del que sólo gozan los partidos al amparo de § 27.I.1 de la *Parteiengesetz*. De ahí que, en aras de la apertura de la competencia, Morlok abogue por valorar que las agrupaciones electorales puedan elaborar listas electorales en los *Länder*, la posibilidad de presentar candidaturas individuales y la introducción de nuevos elementos de democracia directa en el proceso de formación de la voluntad política, aun siendo consciente de que «cada una de las decisiones que se toman sobre la forma de institucionalizar la influencia política supone una elección, y toda elección obliga a dejar algo fuera y produce cierto efecto distorsionador» (p. 167).

«El Tribunal Constitucional Federal como defensor de la competencia entre partidos», último trabajo seleccionado para este libro, es un breve comentario de la sentencia de 26 de octubre de 2004 (BVerfGE 111, 382) que tiene el valor de mostrar, en un caso concreto, la proyección práctica que puede tener la construcción teórica del derecho de partidos como un derecho de la competencia y el extraordinario papel de guardián de la competencia entre partidos que está llamado a desempeñar el Tribunal Constitucional Federal.

La noción de competencia había sido usada por el Tribunal Constitucional Federal con anterioridad en relación con diferentes cuestiones del derecho de partidos, pero lo relevante en esta ocasión es que, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la nueva redacción dada al § 18.IV.3 de la Ley de Partidos, el Tribunal sistematiza de

tal modo el concepto de competencia que le confiere, a juicio de Morlok, «unos claros perfiles dogmáticos» (p. 185). Dicho artículo establecía que los partidos que en las últimas elecciones al Parlamento Europeo o al *Bundestag* hubiesen obtenido menos del 0,5 por 100 de los votos válidamente emitidos no tendrían acceso a los medios de financiación pública salvo que cumplieren uno de estos dos requisitos: que hubieran obtenido el 0.1 por 100 de los votos válidamente emitidos en tres de las últimas elecciones a un parlamento de un *Land* o que hubieran obtenido el 0,5 por 100 de los votos en una de las tres últimas elecciones al parlamento de un *Land*. De acuerdo con el principio de apertura del proceso político, el Tribunal subraya que las normas sobre financiación no deben entorpecer el surgimiento de nuevos partidos y su acceso a la competencia política. «La igualdad de oportunidades de todos los competidores —afirma el Tribunal— ha de comprenderse de forma estricta y extenderse también a los efectos indirectos que produce la regulación jurídica», como era el caso del referido § 18.IV.3 de la Ley de Partidos. De dicho precepto, iban a derivarse para los partidos con peores resultados «una considerable situación de desventaja financiera frente al resto» que no hallaría justificación razonable en ninguna de las razones argüidas por el legislador en su reforma: ni en el objetivo de combatir a los pequeños partidos radicales, ni en la apuesta por favorecer la gobernabilidad, ni en la intención de que los fondos públicos sólo beneficien a los partidos con significación política en la Federación. El

Tribunal Constitucional Federal protegió de este modo a los competidores más débiles y, otorgando valor dogmático a la consideración del derecho de partidos como derecho de la competencia, impidió la modificación de las condiciones de la competición entre partidos.

Concluyo. El derecho de partidos debe asegurar el acceso a la competencia, garantizando los principios de libertad de los partidos frente al Estado, la igualdad entre los contendientes, la transparencia y la democracia interna que los define como actores privilegiados en el Estado democrático. El derecho de partidos posee, sin embargo, la extraordinaria singularidad de que la garantía de todos estos principios y la apertura a la competencia depende de los propios partidos, a través de sus representantes en el parlamento. Los partidos son los autores de su propia ley y, en palabras de Morlok, «toman las decisiones sobre sus propios asuntos» (p. 175), lo que les permite, llegado el caso, modificar las condiciones de la competencia. El marco constitucional debe ser, por ello, especialmente vinculante para el legislador. Para lograrlo, las principales garantías jurídicas deben residir en la Constitución, pero ésta, por minuciosa que sea en la fijación de esas garantías, necesita ser actualizada y completada a través de una teoría y una interpretación constitucionales que definan la función y posición de los partidos y desarrollen el alcance de los principios que deben regir su disciplina jurídica. A esta tarea contribuyen significativamente los excelentes trabajos de Martin Morlok repro-

ducidos en esta obra de imprescindible lectura, con la que disfrutarán los estudiosos del derecho de partidos. Su selección, traducción y publicación por el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED ha sido un gran

acuerdo que los constitucionalistas debemos agradecer.

CARLOS GARRIDO LÓPEZ
Profesor titular de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

PABLO PÉREZ TREMPs y ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, (dirs.), *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

El 40 aniversario de la Constitución de 1978 ha sido pródigo en estudios académicos que conmemoran el evento, predominando quizás sobre otros formatos el de los comentarios al texto constitucional. Gracias a un *felix accidens* este 40 aniversario ha venido a coincidir con el homenaje a la carrera del profesor Luis López Guerra a quien van dedicadas las contribuciones de un amplio número de publicistas en dos volúmenes que componen este Comentario a la Constitución.

Los comentarios a las normas constitucionales constituyen un género que no ha parado de crecer a lo largo de los años, sobre todo si además del texto constitucional se tienen en cuenta los Estatutos de Autonomía. Dentro de la variedad existente de comentarios a la norma constitucional, los dirigidos por Pérez Tremps y Saiz Arnaiz responden al modelo de comentario breve, tanto por la extensión media de los comentarios sobre cada precepto (alguno no llega a superar las cuatro páginas y casi nunca rebasan las diez), como por la ausencia de recopilación de antecedentes o índice de normas de desarrollo. No hay notas a pie de página, sino tan solo una breve selección de obras como bibliografía de consulta.

Aunque a primera vista los dos volúmenes de la obra se presentan como un Homenaje al profesor Luis López Guerra, los trabajos que la componen cobijan un segundo homenaje, esta vez a la Constitución de 1978, con

ocasión de su cuarenta aniversario. Así pues, un doble homenaje académico es el que recorre estas páginas, lo cual cobra tanto mayor sentido cuanto que la trayectoria vital del profesor Luis López Guerra aparece unida desde sus inicios a la generación que gestó la propia Constitución de 1978, tal y como reconocen los autores de la Introducción, afirmando que su trayectoria profesional «se corresponde con la existencia de la Constitución» (Pablo Pérez Tremps y Alejandro Saiz Arnaiz, «Cuarenta años de historia constitucional: la consolidación democrática. Luis López Guerra 1970-2018», p. 57).

Particular interés reviste la aportación del profesor Jorge de Esteban, quien no solo nos desvela algunos detalles de los inicios de la carrera de Luis López Guerra, sino que además nos sumerge en la narración de algunos de los entresijos del asesoramiento prestado en la elaboración de la Constitución. En aquellos años, éste no solo escribía de alguna manera una página de la historia de la transición, —utilizando «para lograr ese objetivo de llegar cuanto antes a un proceso constituyente» («Una visión personal de la transición y del proceso constituyente —En homenaje a mi primer discípulo Luis López Guerra—», p. 91) la vía de publicar un ensayo sobre la crisis del franquismo junto a colaboraciones en la prensa bajo seudónimo—, sino que también, como el propio Jorge de Es-

teban pone de manifiesto, haría historia, esta vez en los anales de la disciplina académica, al firmar junto a él lo que no era sino el primer Manual completo sobre la Constitución española de 1978 (p. 93).

Ambos aspectos, el de las respuestas a los desafíos que la Constitución debía atender, así como el de la trayectoria académica y profesional de Luis López Guerra, aparecen nítidamente entrelazados en la semblanza que nos brindan los directores de estos Comentarios, quienes a justo título recuerdan el carácter de revulsivo que tuvo la nueva Constitución para todos los juristas españoles, entendiendo por «todos» no solo quienes ya venían dedicando su magisterio en las aulas al conocido como Derecho Político (urgidos por un inevitable reciclaje), sino también a la generación de jóvenes licenciados que incluso antes de la Transición ya iniciaron, dentro y fuera de España, la construcción de una dogmática del Derecho de la Constitución (p. 57). De ahí que los directores, en esta suerte de Prólogo, manifiesten que este homenaje representa asimismo un homenaje a toda aquella generación de constitucionalistas que tanto desde la Universidad como desde las instituciones, han contribuido «decisivamente» a la consolidación y desarrollo del texto constitucional.

En lo que se refiere a la consolidación, los directores coinciden en apelar a la supremacía de la Constitución y a su carácter normativo como las herramientas que han permitido ofrecer una respuesta a lo que los autores denominan los diversos *test de stress* por los que ha atravesado el orden constitucional

bajo la vigencia del texto del setenta y ocho (p. 55). Lo primero, su supremacía, ha sido preservada «eficazmente» por su intérprete supremo (p. 53). El carácter de norma se ha conseguido afianzar mediante una Constitución garantizada judicialmente (p. 54).

En cuanto al desarrollo del texto constitucional, los directores en su introducción resaltan ante todo la importancia decisiva de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional tanto en el desarrollo normativo de las previsiones constitucionales como en su aplicación, a través de la práctica judicial (p. 53). Cuando se pasa revista a los desarrollos concretos, los autores no pueden menos que congratularse de la efectividad y el regular funcionamiento de las previsiones constitucionales, incidiendo en que todos los cambios de Gobierno han tenido lugar en cumplimiento de las previsiones constitucionales, incluida la moción de censura constructiva solo en tiempos recientes (2018), propiciando «la alternancia característica de las formas de gobierno democráticas» (pp. 53 y 54). Asimismo, se considera otro gran logro el que los derechos fundamentales se hayan «comportado como auténticos límites para el legislador», resultando de ahí su indisponibilidad para el Parlamento (p. 54). Su protección a través de una tutela judicial efectiva, del recurso de amparo constitucional y en última instancia mediante la intervención remediadora del Tribunal Europeo de Derechos Humanos propiciando una apertura constitucional hacia Europa en materia de derechos fundamentales que refuerza la pertenencia de nuestro modelo constitucional al

conjunto de democracias europeas más consolidadas. En este mismo capítulo consignan los autores como otro de los desarrollos constitucionales, el de la creación de Comunidades Autónomas en aplicación del principio dispositivo, que permitía la generalización de la autonomía a todo el territorio como una de las varias posibilidades abiertas por el texto constitucional. Igualmente, no por último menos trascendental, la Constitución permitía un ajuste no traumático a la integración supranacional política y económica y al sistema europeo de protección de derechos (p. 54).

La Constitución ha mostrado su capacidad de resistencia ante ataques como un golpe de estado militar, el terrorismo o una declaración de independencia. Ciertamente podría convenirse que esa capacidad de resistir a fenómenos tan graves en violación del orden constitucional podría llevarnos al convencimiento de que el texto constitucional goza de buena salud. Y aunque ciertamente la Constitución de 1978 ha conocido intentos de ruptura del pacto constitucional, probablemente muy por encima de sus homólogas europeas, manteniéndose intacta su fuerza normativa, no es menos cierto que tras estos cuarenta años los directores de los Comentarios constatan una «práctica unanimidad» entre los académicos en torno a la necesidad de una reforma de la Constitución que «racionalice, corrija o actualice algunos de sus contenidos» (p. 55). En particular, la reforma podría tener por objeto remediar algunos de los «problemas que el paso del tiempo ha dejado al descubierto», o a aquellos problemas que

por los «condicionantes de la transición» no pudieron abordarse a fondo en aquel momento (p. 56). La falta de acuerdo en torno a algunas cuestiones durante la Transición en muchas ocasiones se tradujo en un consenso solo aparente, como el propio López Guerra señalaba en uno de sus trabajos, de modo que el único modo de diluir la confrontación ineludible en aquel momento, fue el de utilizar expresiones ambiguas o bien el de remitir la solución definitiva a «la tarea del legislador futuro, mediante la fórmula, en muchos casos, de la reserva de determinadas materias a una «ley orgánica» (Luis López Guerra, «El Derecho Constitucional español del siglo XX: Del constitucionalismo doctrinario a la Constitución normativa», en AA. VV., *El Derecho español en el siglo XX*, 2000, p. 20). Esto fue lo que ocurrió en materias como los derechos fundamentales, el Consejo General del Poder Judicial o el desarrollo del Estado autonómico. No obstante, como apunta Eliseo Aja en su comentario al art. 2 CE, las leyes del Estado imprescindibles para el funcionamiento del sistema, se elaboraron bajo la influencia todavía del consenso constituyente (p. 123). En cuanto a los derechos fundamentales, argumenta Bilbao Ubillos en su comentario al art. 10.1 CE que cabe considerarlos como indisociables a la democracia «conceptual y empíricamente», pues en ellos se condensa tanto la legitimidad de origen como la legitimidad de ejercicio de una democracia pluralista (p. 263). Y si bien la mayoría de leyes de desarrollo de los derechos fundamentales se han mantenido incluso cuando se ha producido la

alternancia, hay dos ámbitos, como bien apunta Martín Rebollo en su comentario al art. 81 CE, en los que se han venido manteniendo las discrepancias, como son la educación y el régimen de extranjería (p. 1259). Respecto al modelo territorial del Estado, asimismo, Eliseo Aja destaca que «la regulación constitucional presentaba muchos elementos sin configurar porque los partidos no tenían una opción clara», observándose todavía hoy los restos de las dudas iniciales (p. 123). Aja se pronuncia por una reforma constitucional que tenga como objeto la conversión del art. 2 CE «en un auténtico principio federal», optando por un federalismo asimétrico, fiel a la fórmula de Nación de naciones, a la que habría que rebajar su significado político (p. 130).

Otras propuestas de reforma se encuentran diseminadas a lo largo y ancho de los comentarios. Desde las más técnicas, como la que propone Yolanda Gómez para el art. 65.2 CE, hasta las de mayor calado político como la reforma del Senado, de la que Enoch Albertí se hace eco de posiciones del arco parlamentario que propugnan la supresión sin más de la segunda cámara al tiempo que reconoce que la reforma de la misma no es fácil, tanto porque «altera los equilibrios electorales y de poder que han venido funcionando en España desde 1978» (p. 1128), como por la crisis que viene asolando al Estado autonómico en estos años, lo que dificulta aún más dicha tarea, puesto que no se puede «redibujar una pieza específica sin tener en cuenta el diseño general en el que debe insertarse» (p. 1129). Incluso apunta Albertí que

tampoco el Senado escapa a la «crisis de la representación que padece el entero sistema constitucional español» (p. 1129). Precisamente a este ámbito de la representación se circunscriben algunas de las posibilidades de reforma del art. 68 CE que a juicio de Emilio Pajares podrían explorarse si no se opta por el mantenimiento de las actuales previsiones, como por ejemplo cambiar la orientación del actual sistema electoral o incluso desconstitucionalizar su regulación dejándolo entonces a disposición del legislador (p. 1117). Asimismo, en favor de la introducción de una cláusula europea en el art. 93 CE se pronuncia Ricardo Alonso García quien preconiza la incorporación de una cláusula específicamente europea en la línea que ya apuntara en su momento el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de 2006 (p. 1368), si bien se inclina por reubicarla como último artículo del Título Preliminar, para reflejar tanto la proyección transversal que tiene la integración europea, como para identificar en dicho Título los límites de la misma, derivados de la identidad nacional (p. 1369). De las propuestas doctrinales de reforma que atañen al propio procedimiento de reforma de los arts. 167 y 168 CE se hace eco Gómez Orfanel en su comentario al art. 167 CE, ilustrando soluciones como la de excluir la dualidad de procedimientos (sin cláusulas por tanto de intangibilidad) o la de seguir el modelo alemán (Tajadura) que sin procedimiento agravado declara irreformables el Estado de Derecho, el principio democrático y la plena eficacia de los derechos fundamentales (pp. 2297 y 2298). En

todo caso los bloques de materias que formaban parte de la propuesta gubernamental de reforma en 2005 habrían quedado largamente sobrepasados a juicio de Gómez Orfanel por deficiencias detectadas en los últimos años y que aconsejarían una revisión de la organización territorial del Estado, el sistema electoral, el fortalecimiento de los derechos sociales, el incremento de la participación política y la organización y competencias de órganos como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, todo ello acompañado de una mejor racionalización y actualización del texto constitucional (p. 2298).

La perspectiva de cuarenta años de desarrollo constitucional ha permitido culminar con creces los auspicios con los que Jorge de Esteban y Luis López Guerra prologaban su Manual en el ya lejano 1982. En efecto, ambos pronosticaban en dichas páginas «un lento proceso de asimilación» de la ciudadanía a las nuevas instituciones, pues entendían que «el proceso de adecuación de la sociedad a los nuevos valores que entraña la norma fundamental comporta sin duda un período de rodaje», lo que implicaba para los autores que al comienzo necesariamente se iba a producir «un fenómeno de asincronía entre las nuevas instituciones y el comportamiento general de individuos y grupos» (Jorge De Esteban y Luis López Guerra (con la colaboración de Joaquín García Morillo y Pablo Pérez Tremps), *El régimen constitucional español*, «Nota preliminar al volumen I», 1984, p. 7). Rebasadas ya cuatro décadas de aplicación de la Constitución de 1978, es paradójico que pudiera tener

alguna vigencia la asincronía que apuntaban los autores, esta vez no por falta de asimilación de los valores constitucionales, sino por un cuestionamiento de los mismos. Pero si algo pone de manifiesto esas cuatro décadas es que el desarrollo de la Constitución ha alcanzado un grado tal que distintas vicisitudes han llevado a aplicar y desarrollar previsiones durante largo tiempo inéditas. Esta circunstancia se ha convertido en un acicate más en la conveniencia de publicar este Comentario a la Constitución a los cuarenta años, de manera que más que de unos comentarios a la Constitución cabría hablar más propiamente de un Comentario al desarrollo de la Constitución. Aquí es donde cobra todo su sentido la edición de este Comentario, que es exégesis textual pero es más que eso, pues abarca su desarrollo normativo, aplicación y su interpretación autorizada por el TC. Como se acaba de apuntar, numerosas son las disposiciones que solo en tiempos recientes han encontrado aplicación, de modo que el comentario de este cuarenta aniversario viene a representar un *aggiornamento* respecto a otros comentarios aparecidos en épocas precedentes. En efecto en los comentarios se hallan presentes análisis de la declaración del estado de alerta (Juan Carlos Duque Villanueva, «Artículo 116», p. 1648), la controversia en torno a la reforma constitucional del art. 135 CE (Juan Carlos Duque Villanueva, «Artículo 116», p. 1648), la abdicación del Rey Juan Carlos I (David Ortega, «Artículo 57», p. 1000), la disolución automática de las cámaras en la XI Legislatura por una fallida investidura (Miguel Revenga,

«Artículo 99», p. 1460), la moción de censura al Presidente Rajoy en 2018 (Juan Fernando López Aguilar «Artículos 113 y 114», p. 1626), el conflicto de atribuciones planteado por el Gobierno frente al Congreso de los Diputados en junio de 2016 (Meritxell Batet Lamaña, «Artículo 111», p. 1600), del que se aporta la solución de la STC 34/2018, de 12 de abril y la STC 44/2018 de 26 de abril (María Jesús Larios Paterna, «Artículo 87», p. 1292 y asimismo, Yolanda Gómez Lugo, «Artículo 89», p. 1318), o la aplicación del art. 155 CE en Cataluña (Miguel Satrústegui, «Artículo 155», p. 2114).

Sería descabellado en un espacio tan limitado como el de una recensión entrar a ilustrar, siquiera de manera sucinta las aportaciones de los numero-

sos especialistas que se han dado cita en esta obra, pero queda ante todo la impresión general, tras leer estos dos volúmenes, de que no se trata tanto de una obra de carácter netamente dogmático, como de una obra cuyas páginas están transidas de la presencia del derecho viviente. Por lo mismo, y puesto que el Comentario sirve como punto de llegada de un recorrido iniciado en 1978, ambos volúmenes pueden incluso ser leídos con la lente de un historiador del Derecho.

En definitiva, ambos volúmenes tienen un espacio asegurado en los anaqueles de la biblioteca de cualquier jurista.

HANAE CHAIERI

*Investigadora en Derecho Constitucional
Universidad de Jaén*

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ (Coord.), *La evolución de los modelos territoriales. Reformulación versus Ruptura*, Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, n.º 10, Junta General del Principado de Asturias, 2018.

Ríos de tinta han llovido sobre nuestro modelo de organización territorial, pero tenemos ahora entre nuestras manos una obra que plantea de forma sugerente ya en su título la difícil elección ante la que nos encontramos: «reformulación versus ruptura». Para dar respuesta, este monográfico, realizado en memoria del Prof. Joaquín Varela, reúne a los mejores expertos en la materia, tanto a nivel nacional como internacional. Tras la presentación de la obra, a cargo de la Profa. Paloma Requejo, autores de la talla de Lothar Michael, Antonio Arroyo, Giancarlo Rolla, Pierre de Montalivet, Michael Keating, Manuel Aragón, Francisco Camaño, Francisco J. Bastida y Benito Aláez, Enoch Albertí, Alberto López Basaguren y Maribel González Pascual afrontan el cambio de nuestro modelo de organización territorial.

La cuestión que subyace en la obra no es baladí. Sin perder de vista las cuestiones políticas y la crisis institucional surgida fruto de una falta de consenso, se evidencia que las mismas son un reflejo de la ausencia de un modelo de organización territorial definido. Así pues, era cuestión de tiempo que esta ausencia de modelo provocara desajustes en la organización existente y terminara con una crisis gubernamental como la actual.

La obra se estructura en cuatro Partes, precedidas por la Presentación de la Profesora Requejo. Mientras que

la Primera y la Segunda Parte recogen la reformulación de los modelos territoriales planteada en los Estados de nuestro entorno como Alemania, Italia, Francia y el Reino Unido, la Tercera Parte se centra en el análisis de las opciones planteadas en nuestro Estado, y la Cuarta y última parte analiza la evolución de los modelos territoriales desde la Unión Europea.

En la Presentación del Monográfico la Profesora Requejo ya adelanta que el objeto del mismo —la remodelación de nuestro sistema territorial— no es sólo de máxima actualidad, sino que tiene una carga teórica incuestionable, definiendo la cuestión como «uno de los mayores retos a los que nuestro país debe hacer frente» (p. 13).

A lo largo de la Presentación, Paloma Requejo desgana el contenido de la obra y destaca los puntos más relevantes de cada uno de los artículos que la integran, resaltando el hecho de que las respuestas ofrecidas y soluciones propuestas lo hacen partiendo de los problemas reales a los que han de enfrentarse. Asimismo, la Profesora no olvida la importancia de tener en cuenta el contexto político e institucional de los sistemas analizados, lo que evidencia su imposible extrapolación directa a nuestro Estado. Esto provoca, según la Profesora Requejo, que sea

necesario «atender a nuestras especificidades, ofreciendo alternativas propias» (pgs. 15-16 y 20), lo que hacen los autores de este Monográfico con minucioso detalle.

* * *

En la Primera Parte abre la obra el Profesor Lothar Michael, quien junto con el Profesor Antonio Arroyo analizan el modelo federal alemán.

El Profesor Lothar Michael, partiendo de la afirmación de que Alemania en realidad es un Estado federal unitario, analiza la influencia de la historia en el diseño del actual modelo territorial germano y en las Constituciones federales. El Profesor Michael describe el modelo federal alemán exponiendo sus problemas, desde los crecientes fenómenos de centralización a la limitación que medidas como la conocida cláusula de intangibilidad o la exigencia de mayoría cualificada plantean para la reforma constitucional. A lo largo de su artículo el Profesor alemán reconoce la ausencia de debate y de diversidad entre las leyes de todos y cada uno de los Länder. Pero, lejos de considerar que el análisis del modelo territorial es una cuestión acabada, considera que la evolución del Estado federal, reflejada en las reformas constitucionales, merece ser examinada, especialmente teniendo en cuenta los pronunciamientos del Tribunal Constitucional federal en relación con el proceso de la integración europea, que desplaza el empleo del art. 79.3 GG —que según el autor, conduce a un «callejón sin salida» (p. 49)— para acogerse a la vía del art. 146 GG (pgs.

45-46) y revisar su modelo territorial. Por último, el Profesor germano termina su artículo tomando como ejemplo el proceso de revisión constitucional suizo, considerando que la vía para reformar el modelo de organización territorial debe buscar alternativas que respondan, esencialmente, a la cuestión de la relación entre la soberanía del pueblo de la Federación con la del pueblo de los Estados.

Continuando con el análisis del modelo germano, completa el capítulo del Profesor Lothar Michael, el Profesor Antonio Arroyo. El Profesor Arroyo analiza de forma crítica las últimas reformas constitucionales del federalismo alemán poniendo el acento, como hiciera el Profesor Lothar Michael, en la creciente centralización del tradicional modelo de federalismo cooperativo y su evolución a un modelo competencial. A lo largo de su artículo, el Profesor Arroyo, después de describir las reformas constitucionales de 2006, 2009 y 2017, concluye de forma crítica que cuantas más competencias, menos coordinación, lo que ha llevado a una evidente desafección ciudadana, y a hablar de una «grave irresponsabilidad organizada», y a no saber quién era de qué responsable (p. 69). Por todo ello, el Profesor español considera que el debate sobre el federalismo en Alemania gira en torno a la idea de competencia y no sobre el viejo concepto de soberanía (p. 70). La cuestión, por lo tanto, es el reparto competencial y no el criterio de la prevalencia (p. 74), sin olvidar la faceta financiera que, a su juicio, no se tuvo en cuenta en las reformas constitucionales analizadas

provocando los actuales problemas (pgs. 80-81).

Después del modelo alemán, en esta Primera Parte se analiza el modelo italiano de la mano del Profesor Giancarlo Rolla. El Profesor italiano destaca que las reformas al modelo de organización territorial italiano han ido incrementando las competencias estatales y suprimiendo las compartidas y lo han hecho de una forma asimétrica e integrando un modelo de constitucionalismo multinivel. Esto ha provocado que Italia se encuentre con un modelo de organización territorial desarrollado de forma errónea y muy diferente a la prevista en el modelo constitucional de 1948 (pgs. 101 y 105-106), y de la que sólo se podrá salir, a juicio de Rolla, si se procede a una regionalización diferenciada o asimétrica, pero reflejando los intereses propios de cada territorio. El Profesor describe cómo ha evolucionado el modelo de organización territorial italiano pasando de un sistema de cláusulas residuales a una técnica de doble lista, eliminando las materias concurrentes. Así, el Profesor considera que el objetivo de reforzar las competencias regionales, perseguido con las iniciales reformas constitucionales sólo se consiguió de forma parcial y late dormido como la «calma antes de la tormenta» (p. 120), no siendo la solución la uniformidad en las competencias, sino las relaciones multilaterales y una aplicación asimétrica de distribución de las mismas (p. 123).

Tras el modelo italiano se cierra esta Primera Parte con un análisis del modelo francés, siendo el Profesor Pierre de Montalivet su autor. El Profesor de Montalivet afirma que en Francia se

está produciendo una tendencia cada vez mayor hacia modelos más híbridos, hacia una fuerte y progresiva descentralización, transformando a Francia en un modelo de Estado unitario descentralizado. Esto ha provocado, por otro lado y de forma inversamente proporcional, la aparición de fórmulas recentralizadoras como el caso de Nueva Caledonia. Así, tras describir los modelos de organización territorial asumidos por la doctrina francesa, se analizan los avances de la descentralización (pgs. 131-132). El Profesor francés realiza su estudio vinculando el citado proceso de descentralización «esquizofrénico», con tendencias y direcciones ambivalentes (p. 143), a una lógica democrática, planteando que quizá no es el modelo de organización lo que habría que analizar, sino repensar las tradicionales categorías conceptuales. En este sentido, el Profesor francés considera que lo importante, por lo tanto, es delimitar y definir la distribución de poderes y sus excepciones territoriales, esto es, confirmar si Francia es un Estado unitario descentralizado con una tendencia (o particularidad) regionalista (p. 152).

* * *

La Segunda Parte de la obra, continuando con un análisis comparado, se centra en el modelo británico. Tal y como nos adelantaba la Profesora Requejo en su Presentación, la manera en la que se analiza el modelo de organización territorial británico se hace, no a la manera tradicional, sino desde los problemas prácticos existentes como una reacción frente a la crisis provoca-

da por reclamaciones identitarias, más que por problemas técnicos del propio modelo.

En esta Parte el Profesor Michael Keating recuerda cómo se ha flexibilizado el modelo británico buscando compatibilizar la idea del Parlamento soberano con la del pluralismo nacional y la aceptación de poderes reservados a los Parlamentos autónomos ante el avance de los partidos nacionalistas, la demanda de la independencia escocesa y, sobre todo, ante el convencimiento de que una oposición a estas demandas aumentaría los nacionalismos. Ante las diferencias territoriales existentes el Profesor inglés considera que el sistema en su conjunto podría considerarse una forma de federalismo asimétrico con la peculiaridad de que el Parlamento de Westminster sigue considerándose soberano y supremo, siendo libre de legislar en asuntos descentralizados y no estando sujeto en modo alguno al Tribunal Supremo, con algún que otro matiz (p. 164). En este contexto, el Profesor inglés señala que el concepto de soberanía adquiere una especial relevancia y que la descentralización se podría convertir en una «pendiente resbaladiza» que podría conducir a la desintegración del Reino Unido (p. 166), especialmente si se tiene en cuenta que los Tribunales del Reino Unido han venido huyendo de pronunciarse sobre estos temas —salvo cuestiones puntuales, sobre todo, desde la adhesión al CEDH—, remitiendo las cuestiones al Parlamento bajo el argumento de su carácter político. Y es en este contexto donde, como era de esperar, el Profesor Keating analiza el ineludible impacto del Brexit en el

proceso de descentralización y en la posición de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte hacia Europa. Tras mostrar los diferentes resultados del referéndum sobre el Brexit en cada uno de los territorios, el Profesor inglés considera que el efecto inmediato debería ser una modificación de los estatutos de los territorios ingleses y su vinculación con la Unión Europea, lo que dejaría abiertas tres perspectivas de futuro consistentes en la desintegración, la recentralización o una reconfiguración del modelo actual (p. 170). Analizando cada una de estas perspectivas, el autor concluye que, bajo el deseo de no volver a «las fronteras del pasado», debería procederse a equiparar los estatutos de los diferentes territorios, aunque es consciente de que esto choca con la idea de un Brexit diferenciado para Irlanda del Norte (p. 177) y con el proceso de integración europea, siendo las posibles alternativas un Brexit flexible o uno rígido, lo que podría aumentar las tensiones constitucionales internas ya existentes (p. 178).

* * *

Pasamos a una Tercera Parte en la que expertos nacionales proponen diferentes alternativas jurídicas al actual modelo de organización territorial español en el difícil momento en el que nos encontramos.

Abre esta Parte el Profesor Manuel Aragón proponiendo una mejora, que no una sustitución, del actual modelo de Estado autonómico, apostando por distribuir de forma adecuada las potestades entre el Estados y las Co-

munidades Autónomas, reconociendo «singularidades territoriales». Pero descarta, en todo caso, un Estado plurinacional, y refiriéndose a la cuestión catalana descarta la celebración de un referéndum en Cataluña entendiendo que la única vía posible a este conflicto es la revisión constitucional del art. 168 CE, sólo con elementos como la reflexión, objetivos claros, consenso y calma política. Afirma Aragón que la descentralización política ha contribuido «de manera decisiva» al progreso de España en los últimos cuarenta años (p. 185), pero que en los últimos catorce años se ha evidenciado que el verdadero dilema es político, por mucho que lo que se plantee sea si lo necesario es una reforma constitucional o legislativa. Estos problemas se han reflejado en el intenso papel del Tribunal Constitucional, que ha debido ir delimitando e interpretando la organización territorial del poder, llegando a afirmarse que estamos en un «Estado jurisdiccional autonómico» (pgs. 189 y 191). Para el Profesor, «no todo consiste en efectuar cambios normativos, sino, muchas veces, en propiciar cambios en la práctica política, pues es ahí, y no en las normas, donde residen gran parte de nuestros problemas» (p. 195). Se propone como solución la de una reforma constitucional que aclarase el modelo de distribución de competencias y «redujera el protagonismo del Tribunal Constitucional» (p. 192), promoviendo la participación y la coordinación territorial «en la línea del multilateralismo y no del bilateralismo» (p. 196). Concluye el Profesor reiterando que de nada sirven las reformas si no se apoyan de prácticas políti-

cas y por ello apuesta por dejar la Constitución como está y «extraer las oportunidades» que su texto facilita, pues los problemas no vienen de su obsolescencia, sino de su inadecuada aplicación (p. 209).

Tras la reflexión del Profesor Manuel Aragón, a continuación, el Profesor Francisco Caamaño se plantea el «arreglo constitucional del que no se habla». De forma ambiciosa, como señalaba la Profesora Requejo en su Presentación, propone una Constitución federal. Para el Profesor Caamaño, lo que realmente define un Estado como federal son sus componentes ideológicos y, por ello para él, no tiene sentido realizar ajustes técnicos, sino realizar un pacto federal constitucional y explícito entre sujetos de base territorial, definiéndose en la Constitución el nivel federal de gobierno y para ello, considera imprescindible conocer las expectativas de algunos territorios y sus aspiraciones de autogobierno. El Profesor propone una España con una Constitución federal, destacando el hecho de que «en los procesos constituyentes tan importante es lo que se expresa por escrito como aquello que se silencia: lo que se incluye, como lo que se excluye» (p. 217), apostando por una «nación federal», no nacionalista, pues lo contrario es una «contradicción que lo condena al fracaso» (p. 239).

En tercer lugar, integra esta Tercera Parte el interesante artículo de los Profesores Bastida y Aláez, quienes analizan el marco para una acomodación constitucional de la secesión. Para estos Profesores la solución viene de la mano de la incorporación al Título X de una cláusula de secesión acorde con

un modelo federal, esto es, una cláusula cualificada, «no accesible a cualquier mayoría existente en la entidad que quiere secesionarse», y «asentada no en la indisoluble unidad de la nación española, sino en un demos complejo» (p. 262). Desde las primeras páginas del capítulo, los autores dejan claro que su trabajo busca analizar «la necesaria correlación entre el principio de legalidad y el principio democrático a la hora de buscar una salida constitucional». Asimismo, diferencian de forma precisa el derecho de secesión del derecho a decidir, en tanto que ambos derechos discurren por «camino inversos» (p. 250), y analiza la legitimidad tanto de uno como de otro desde el punto de vista del Derecho internacional. Así las cosas, dado que el Derecho internacional no prohíbe expresamente regular el ejercicio del derecho a la autodeterminación de una parte del pueblo de un Estado, proponen un procedimiento en varias etapas en el que señalan las entidades territoriales legitimadas para impulsar y decidir la secesión de una parte del territorio del Estado; en segundo lugar, cuáles deberían ser las mayorías requeridas y las fases en las que adoptar tan drástica decisión; y por último, si deben existir o no plazos y negociaciones previas como condiciones procedimentales para secesionarse (p. 283), limitando la negociación a un plazo de dos años.

En cuarto lugar, aportando el conocimiento de primera mano que da la experiencia, el Profesor Enoch Albertí analiza el conflicto catalán como una crisis constitucional y lo define como «el fin del consenso constitucional básico existente» que refleja un evidente

problema político e histórico. Su propuesta gira en torno a la idea de recuperar el consenso a través de una negociación política en la que se tenga claro el alcance y las causas de la crisis y existan ciertas premisas indiscutibles como la legitimidad de las posiciones ajenas y las garantías del acuerdo al que se llegue, destacando el hecho de que a falta de dicho consenso, sólo cabe canalizar democráticamente la ruptura. No obstante, el Profesor Albertí es consciente de la dificultad del problema ante su evidente «naturaleza política y no jurídica o legal» (p. 305), pero señala que es indispensable añadir su carácter histórico y el contexto democrático, español y europeo, en el que se desarrolla, por lo que exige como único marco posible de resolución un marco democrático. El autor concluye que al tratarse de una auténtica crisis constitucional por haberse puesto fin al consenso existente sobre el sistema territorial «parece obvio que la vía idónea para resolverlo pasa por intentar construir un nuevo consenso, negociando una solución que satisfaga a todas las partes» (p. 354), aunque la respuesta evidentemente podría pasar, como el mismo señala, por un enquistamiento, un nuevo consenso constitucional o una ruptura.

Por último, cierra esta Parte el artículo del Profesor Alberto López Basaguren quien analiza otro modelo nacionalista presente en nuestro Estado, el modelo vasco de autonomía territorial y su pretensión confederal. El Profesor López Basaguren manifiesta que el nacionalismo vasco ha desacreditado el sistema autonómico y pretende sacar adelante un modelo confederal

donde, al estilo del antiguo Plan Ibarretxe (que estudia en detalle), se pacte la distribución de competencias y se resuelvan los problemas que se susciten en foros paritarios. El Profesor afirma que, aunque la percepción ciudadana y el discurso político parecen ir «por derroteros diferentes» (p. 347), el verdadero problema en el sistema vasco no es otro que la delimitación de las bases establecidas por el Estado en la distribución de competencias y la falta de reconocimiento de las peculiaridades del sistema de financiación. En palabras del Profesor, la financiación hace del modelo vasco «un sistema de autogobierno incomparablemente más poderoso no solo en comparación con las demás Comunidades de España sino también, en comparación con otros sistemas federales», lo que podría llevar a hablar de una «nación foral» (p. 354), articulada a través de una especie de «Concierto político», que debería evitar caer en los problemas formales en los que cayó el Plan Ibarretxe. No obstante, al Profesor López Basaguren le sorprende que, a la vista de la experiencia, se hayan repetido los mismos fallos, afirmando finalmente que «el plan Ibarretxe está de nuevo entre nosotros» (p. 371).

* * *

En la última Parte del Monográfico, la Cuarta, nos encontramos con un magnífico artículo, como no podía ser de otra forma, de la Profesora Maribel González Pascual. La Profesora González, gran conocedora de los modelos de organización territorial europeos y de la política comunitaria, analiza la evolu-

ción de los modelos territoriales en la Unión Europea y nos plantea si existe un silencio en los Tratados ante los movimientos secesionistas en la Unión Europea. La Profesora González Pascual, apostando por una solución de la mano del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), aborda la evolución de los modelos territoriales con su integración supranacional, evidenciando que el propio modelo comunitario no ha sabido encajar satisfactoriamente las aspiraciones regionales y la integración de los territorios escindidos a la Unión. Tras comenzar su artículo recordando los movimientos secesionistas acontecidos en Europa en los últimos años (Escocia, Lombardía y Véneto, los intentos de la Generalitat o el auge de los partidos independentistas en Flandes y Córcega) y las posturas a favor y en contra, reconoce que los Tratados «demuestran, siquiera sea indirectamente, cómo la UE necesariamente incide en los movimientos secesionistas», pues en cierto sentido la Unión condiciona los movimientos secesionistas si les plantea dificultades para la adhesión. Lo ideal sería, como propone la Profesora González Pascual, que los Tratados incluyeran «el procedimiento a seguir si se produjera una secesión en un Estado Miembro de la UE» (p. 382), sin olvidar que la posición de la UE también dependerá de si dichos territorios «respetan o no los valores fundamentales de la misma», al margen de la debilitación que las estructuras estatales sufren consecuencia de la globalización (p. 392). Por ello, concluye la autora, que se hace necesario intentar mejorar la integración de la identidad regional en el marco supranacional y estatal o acostumbrarse a un

conflicto socio-político permanente de consecuencias impredecibles (p. 394).

* * *

Tenemos en nuestras manos una excelente obra que se enfrenta a la necesaria reformulación de nuestro modelo de organización territorial desde una visión práctica, de forma directa, «sin atajos» (p. 20). Se puede decir

más alto, pero no más claro. Diferentes opciones que coinciden en resaltar la naturaleza política del problema y la necesidad de consenso entre las fuerzas políticas más allá de la vía jurídica utilizada para el cambio.

MÓNICA ARENAS RAMIRO
*Profesora Contratada Doctora de Derecho
Constitucional
Universidad de Alcalá*

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN, *La Política Europea de Protección Internacional. Sistema Europeo Común de Asilo*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018.

La gestión de los flujos migratorios y la atención a las necesidades de protección internacional constituyen unos de los complejos retos que debe afrontar la Unión Europea. El siglo XXI ha puesto de manifiesto que la movilidad humana no es pasajera, sino que las migraciones van a continuar aumentando y lo van a hacer de forma exponencial. El tema migratorio se convirtió en un asunto prioritario para el Consejo Europeo en el año 2015, como consecuencia de la llegada de un millón de personas a Europa. La profesora Martínez Alarcón realiza una investigación minuciosa y exhaustiva sobre la política europea de protección internacional, mediante la cual analiza y revisa el Sistema Europeo Común de Asilo, conocido como SECA. La cuestión del asilo es, tanto plenamente actual como fundamental, para la tutela efectiva y la garantía de los derechos humanos más allá de las fronteras. En el ámbito regional europeo, el espacio Schengen supuso, a partir de la década de los noventa, el origen de una política común de asilo. En la actualidad, las bases jurídicas de la política europea común de asilo se encuentran en los artículos 18 y 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la Tercera Parte, Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en particular, en su artículo 78).

La obra se estructura en cuatro capítulos que persiguen el objetivo de

ofrecer una visión de conjunto que permita entender el origen, desarrollo y dirección en la que camina la política y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea sobre protección internacional, y ofrecer consideraciones normativas en la materia. En el primero de los capítulos, se ponen de manifiesto las deficiencias en materia de armonización mediante el análisis de las fases en las que el derecho de protección y al asilo se han ido regulando. Schengen y el Sistema de Dublín funcionaron como una experiencia piloto en el ámbito del derecho internacional, cuya evolución siguió por el esquema funcional intergubernamental para finalizar con una regulación supranacional.

En la segunda fase, el Tratado de Maastricht (1993) incluyó el asilo en el tercer pilar del derecho primario de la Unión, manteniendo que la política común migratoria y de asilo radicaba en el interés por fortalecer el proyecto de mercado único y la salvaguardar la seguridad interna. El fracaso de este modelo intergubernamental subrayó la necesidad de su reforma y dio paso al proceso de comunitarización y desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999). La regulación aplicable al asilo (artículos 63 y 67 TCE) resultó modificada por el Tratado de Niza (2003). En este intervalo de tiempo (1999-2004), mediante el Programa Sampere, se puso en marcha la primera fase de construcción del

SECA. La necesidad de ir reduciendo paulatinamente la autonomía de los Estados implicó la codificación del derecho secundario en el período de 2001 a 2005. Los estándares de estas normas europeas fueron criticados porque, en algunos casos, podían situarse por debajo del régimen de garantía nacional. El Programa de la Haya (2005-2009) y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) reforzaron la europeización (comunitarización, en palabras de la autora) de las políticas propias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y, por primera vez, la noción de SECA se incluye en el derecho primario de la Unión. Por este motivo, en el artículo 78 TFUE se empieza hablar de estándares comunes o uniformes. No obstante, como se señala en la obra de Martínez Alarcón, estamos muy lejos de alcanzar una unidad jurídica propia de la última etapa del proceso de aproximación de los sistemas nacionales de asilo. El Programa de Estocolmo (2010-2014) y la segunda fase del SECA (2011-2013) han traído como consecuencia la cooperación entre los Estados miembros de la UE y el desarrollo del SECA a través de normas de derecho derivado. Sin embargo, queda mucho por hacer para asegurar la plena aplicación y el cumplimiento de los instrumentos existentes.

La competencia de asilo, al ser una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, necesita de la cooperación leal entre los Estados y la Unión. La existencia de esta, o la ausencia de la misma, se analiza en el segundo capítulo de esta obra, donde se aborda uno de los principales problemas del SECA: la deficiente y hetero-

génea implementación por parte de los Estados miembros, por su falta de capacidad y/o de voluntad al respecto, según los casos. La consecuencia de esta situación ha llevado a la doctrina a hablar de un déficit sistémico de la gestión del asilo en el territorio de la Unión. Por todo lo antedicho, se señala que el éxito en la implementación del SECA depende de los instrumentos que prevea el ordenamiento jurídico europeo para reaccionar frente a dichos incumplimientos y de cómo se utilicen los mismos.

Las vías de respuesta frente a la falta de implementación se agrupan en: el convencimiento, el apoyo y la sustitución o la obligación. La disuasión dialéctica de los Estados miembros funciona sobre la base de los incentivos ofrecidos en favor de aquellos Estados miembros que cumplan de forma satisfactoria con los compromisos europeos sobre asilo. El recurso al apoyo resulta apropiado cuando existe una falta de capacidad de cumplir el derecho correspondiente. Este puede proceder directamente de la Unión, de otros Estados, de organizaciones internacionales (supranacionales, en términos de la autora) especializadas en el tema y de la propia sociedad civil. No obstante, algunos Estados se han mostrado reticentes con la asunción de compromisos o no han sido coherentes en su cumplimiento. Para fundamentar esta opinión se destacan entre otros ejemplos, la puesta en marcha de los *hotspots* o Centros de Recepción e Identificación. La valoración del recurso a la obligación se ha centrado en la vía represiva contra el Estado miembro incumplidor. Uno de los asuntos más

polémicos es la determinación del momento adecuado para recurrir a las vías coercitivas para conseguir el cumplimiento del derecho de la Unión, en unos casos; así como de los destinatarios del derecho sobre la protección internacional, garantizando que se respeten sus derechos fundamentales y, en particular, su libertad personal y sus garantías procesales. La Comisión Europea se erige como institución fundamental para responder a los incumplimientos del derecho europeo por parte de los Estados miembros. Este procedimiento es valorado, fundamentándose en la jurisprudencia del TJUE, como mejorable porque carece de la transparencia en su primera fase y en su fase precontenciosa (artículo 258 TFUE). Además, la propia interposición del recurso de incumplimiento ante el TJUE es competencia completamente discrecional de la Comisión Europea, lo que resulta contrario a la seguridad jurídica, tal y como se desgrana en la argumentación de la parte final del capítulo segundo.

El análisis, la revisión y las propuestas de reforma del SECA constituyen, de manera inevitable el núcleo de análisis de esta completa obra, a lo largo de los capítulos tercero y cuarto. En primer lugar, el tercer capítulo aborda de la evolución de la normativa europea sobre el derecho de protección internacional: el Sistema de Dublín; la evolución del marco regulador de la protección internacional de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 a la Directiva de 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011; la Directiva 2003/9/CE del

Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros y la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de los solicitantes de la protección internacional. Este capítulo concluye con un apartado dedicado a los cambios de la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimiento comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

El Sistema de Dublín es el elemento clave del SECA y, según su Reglamento vigente (2013), tiene por objeto determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional y garantiza que únicamente uno de los Estados miembros pertenecientes al Sistema tramite y decida estas solicitudes. Sin embargo, el Sistema aún carece de un procedimiento de reparto de responsabilidades entre todos los Estados miembros ni ha superado la falta de solidaridad del Sistema, más allá de una situación de emergencia.

La Directiva 2011/95/UE ha ampliado el alcance de la protección reconocida en el derecho internacional en el estatuto del refugiado; prevé también un régimen especial de protección temporal para casos de afluencia masiva de inmigrantes y, como tema central en este apartado, se destaca un régimen especial de protección subsidiaria para un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto al

cual se dan motivos fundados para creer que, si regresa su país de origen o al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves enumerado en la Directiva. Por tanto, esta Directiva supone una mejora de los derechos del solicitante de protección internacional, pero aún habría que profundizar más en la diferenciación entre las figuras el refugio y la protección subsidiaria. La obra también analiza de una manera exhaustiva la jurisprudencia del TJUE, centrándose en los asuntos en los que se ha pronunciado sobre elementos clave para esta distinción lo que ha ayudado a delimitar ambos conceptos y también ha entrado en la cuestión de los supuestos que implican un cese de la condición de refugiado para asegurar una protección efectiva del solicitante.

La Directiva 2013/33/UE ha mejorado la posición jurídico-subjetiva de los solicitantes, así como los estándares de protección y los derechos de acogida. Sin embargo, las diferencias entre los sistemas de acogida nacionales continúan siendo importantes y también los desacuerdos. Esta cuestión se analiza con profundidad en el capítulo IV de la obra con propuestas de reformas del Sistema que permitirían superar esta situación de inseguridad jurídica y de falta de solidaridad y responsabilidad de los Estados miembros.

Por último, se analiza la evolución del procedimiento para la concesión o la retirada protección internacional (Directiva 2013/32/UE) en un intento de aumentar las garantías del mismo, aplicándose no sólo en fronteras sino también en aguas internacionales y en zonas

de tránsito de los Estados miembros. Estos procedimientos deben garantizar: la asistencia jurídica, el derecho al recurso y los efectos suspensivos del mismo, para no vulnerar el artículo 3 del CEDH ni el artículo 19, apartado 2, de la CDFUE. Los procedimientos acelerados también tienen que asegurar las garantías de tutela judicial efectiva. En esta Directiva vuelve a ponerse de manifiesto la necesidad de unificar criterios entre los Estados miembros entre nociones tan fundamentales para la protección internacional como «país seguro de origen» o «tercer país seguro».

En el año 2015, la situación humanitaria alcanzó tal gravedad, que la única alternativa de la externalización del control de las fronteras y de la gestión de la protección internacional para responder a la presión migratoria que soportaba Grecia fue a través de la cooperación con Turquía. Esta crisis actúa como hilo conductor entre los dos últimos capítulos de la obra ya que, a modo de diálogo, esta concluye de manera magistral con un último capítulo cuarto, donde la autora revisa y fundamenta en profundidad la necesidad de reformar toda la normativa en vigor, analizada en el capítulo tercero. En 2015, los Estados miembros comenzaron a endurecer sus sistemas nacionales de protección internacional, cerrando en cadena sus fronteras interiores del espacio Schengen para impedir la entrada de desplazados a sus territorios. Esta crisis ha llevado a la Unión Europea a replantearse el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; sus políticas de gestión de la inmigración, de control fronterizo y de protección internacional.

Desgraciadamente, en la actualidad, las negociaciones sobre un nuevo SECA se encuentran paralizadas y esto lleva a imaginar que la Unión Europea va a relegar su obligación de proteger a los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional fortaleciendo el control de las fronteras a través de la política migratoria propiamente dicha. El auge de partidos nacionalistas y xenófobos en algunos países europeos y el temor de la Unión a la futura composición de sus instituciones no facilita la adopción de este tipo de decisiones políticas. En mayo de 2015 la Comisión aprobó la Agenda Europea de Migración, y en 2016 se lanzaron dos paquetes de propuestas legislativas. Sin embargo, aunque las negociaciones se encuentran estancadas, su análisis merece consideración porque son el sustento sobre el que se deben producir las futuras reformas del SECA.

La reforma del Sistema Dublín, por un lado, diseña un mecanismo corrector de cuotas de reparto de carácter puntual suscrito a situaciones excepcionales cuando sería más necesaria la creación de un mecanismo permanente y que mantuviese la presión de responsabilidad sobre los Estados miembros. Por otra parte, también se defiende como necesaria la reforma del Sistema para respetar las preferencias del solicitante de protección internacional en cuanto al Estado de acogida, fundamentalmente sobre la base del criterio de unidad familiar que prima frente al principio de solidaridad y sobre un reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros.

Una de las mayores preocupaciones de la Comisión es la disparidad

existente entre los distintos sistemas nacionales de asilo y los resultados que estos ofrecen. Esta situación provoca que los solicitantes se desplacen hacia los países que entienden que pueden brindarles mayores posibilidades de protección y acogida. Como futura línea de investigación, también se apunta la propuesta de la Comisión de convertir la Oficina Europea de Apoyo al Asilo en una Agencia con un mandato reforzado.

La Comisión también propone un cambio en la naturaleza jurídica de estas normas, salvo las relativas a las condiciones de acogidas, las demás pasarían a regularse a través de un Reglamento; relegando las Directivas para aquellas circunstancias en que se necesite alguna adaptación compleja por los ordenamientos jurídicos nacionales. En esta línea, también se propone una revisión de los procedimientos para reducir las reglas discrecionales.

La crítica de cierre de esta obra se centra en que la propia Unión no ha sido capaz de articular un modelo de acogida que asegure la protección internacional de los solicitantes, sobre todo, por su especial vulnerabilidad y desamparo. La vía del convencimiento debería explotarse de manera más eficaz por la Unión ya que, la propuesta de reforma del SECA y del Sistema de Dublín, constituyen una respuesta, básicamente, represiva respecto al solicitante de protección internacional. De hecho, la Comisión durante las rondas de consultas, ya apuntó su preocupación de que la armonización rebajase los estándares de protección y recordó que la imposibilidad de limi-

tar el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea donde que regula el derecho al asilo.

NAIARA ARRIOLA ECHANIZ

*Profesora contratada Doctora
de Derecho Constitucional
Universidad de Deusto*

JOSÉ TUDELA, JOSEP MARÍA CASTELLÁ, ENRIQUETA EXPÓSITO Y MARIO KÖLLING, *El libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

El «Libro blanco sobre la calidad democrática en España», que se estructura en dos grandes bloques —uno dedicado al «Derecho comparado y de la Unión Europea» y otro al «Derecho constitucional español»—, constituye una obra de referencia y de muy recomendable lectura para conocer cuáles son algunos de los graves problemas que aquejan a nuestra democracia y qué propuestas están sobre la mesa a fin de remediarlos.

Comienza en libro con una interesante y detallada introducción a cargo del Prof. José Tudela, profundo conocedor de la institución parlamentaria y su práctica, en la que se realiza una panorámica general del momento actual de los procesos democráticos de toma de decisión y de las distintas propuestas de actualización y cambio que respecto de ellos se han producido por parte de la doctrina durante los últimos años, en atención al momento de «crisis de la democracia» y desafecto por la política que sacude a Occidente. Su análisis pivota, fundamentalmente, sobre dos ejes. Por un lado, el modelo de democracia representativa y sus interacciones, no siempre armónicas y funcionales, con otras formas de democracia (directa y participativa). Y, de otro lado, sobre la insustituible labor del parlamento que, como destaca el autor, no debería permanecer ajeno a un debate en el que habría que repensar tanto su configuración —que debe tender a garantizar un mayor pluralis-

mo en un contexto de sistema de partidos en rápida transformación—, como su relación con la ciudadanía, en un momento de cambio donde las innovaciones tecnológicas y las redes sociales juegan un papel cada vez más relevante. Sin duda se trata de una importante aportación, perfecto dintel a esta obra colectiva, que llama a reflexionar sobre «cómo se realiza la democracia», aunque quizás también fuera necesario vincular dicha reflexión con otra problemática no menos importante y controvertida, que es la que trata sobre «qué puede decidirse o no en democracia».

Seguidamente, como inicio de la primera parte de este libro, dedicada al «Derecho comparado y la Unión Europea» nos encontramos una muy sugerente propuesta por parte del autor italiano Nicolini, quien nos ofrece una visión comparativa de la calidad democrática en Italia y España; destacamos aquí que este autor considera que al tratarse de modelos basados fundamentalmente en el esquema del Estado liberal ello dificulta significativamente en ambos la posible implementación efectiva de mecanismos de democracia participativa en el marco de una amplia pluralidad política. Vincula este autor el concepto de calidad democrática con los intereses financieros globales, en tanto en cuanto estos últimos han conseguido conformar un nuevo paradigma, que es aquel que determina que la calidad democrática de un

estado haya pasado a concebirse, principalmente, en función de los términos de eficiencia económica que dicho sistema arroja. En este sentido llama a la realización de un método comparado subversivo que, en el marco de las recomposiciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad, adopte fórmulas de cogestión y coproducción económicas que efectivamente se proyecten en la calidad democrática y su mejora, para ello toma a África como referente, en tanto en cuanto en dicho continente se están llevando a cabo interesantes experiencias en tal sentido en Kenia, Zambia, Costa de Marfil o Tanzania.

Para todo estudioso del Derecho constitucional Alemania debe ser siempre un referente, es por ello que destacamos también la aportación a esta obra que realiza el Mario Kölling, titulada «Representación y Participación: calidad democrática-Alemania». Tal y como indica este autor el debate germano sobre la calidad democrática ha estado presente desde hace varias décadas bajo diferentes fórmulas: problemas de legitimación del capitalismo tardío, desafección, o la llamada «trampa de la decisión conjunta» propia del modelo federal alemán. Se constata en el trabajo la disminución en la tasa de aprobación de la democracia en el país teutón, especialmente en los Länder que conformaban la antigua República Democrática. Da cuenta también el autor de los distintos cambios y modificaciones al objeto de mejorar la calidad democrática que se han producido tanto en el nivel federal — donde, por ejemplo, se han ido aumentando progresivamente el número de diputados del Bundestag para mejorar

la representatividad—, como en el nivel de los Länder, donde Kölling resalta que se ha apostado por introducir y potenciar mecanismos de democracia directa y participativa.

La profesora Rosario Tur, en su aportación a este libro, que lleva por título «La paradoja de la Unión Europea. Entre el déficit y el liderazgo en la gestión multinivel de la calidad democrática» propone que la UE debe actuar en tres frentes a fin de poder reducir efectivamente su déficit democrático que son: las instituciones europeas, los gobiernos y parlamentos nacionales y ciudadanía. Distingue Tur dos partes en su análisis, en el primero, estudia la situación actual de la calidad democrática del proceso de integración; en el segundo, da cuenta de sus retos futuros. Por lo que respecta a la situación actual se lleva a cabo en trabajo un exhaustivo repaso de todos los elementos propios de la UE relacionados con la calidad democrática, desde el art. 7 del TUE hasta el EQU, Índice Europeo de calidad de gobierno. En lo que tiene que ver con los retos futuros, la Profesora Tur llama la atención sobre varios elementos: la creación de un «demos europeo» sensible al marco multinivel, el fortalecimiento de la democracia europea a través de la Eurocámara, la mejora de los procedimientos interparlamentarios, y el avance en procedimientos de democracia participativa mediante la desburocratización de la iniciativa ciudadana.

Cuenta también este libro blanco con un capítulo dedicado al «Papel de la Comisión Venecia sobre Calidad democrática», presentado por el Serguei Kouznetsov, Jefe de la División de

Cooperación con los Países de la Vecindad Comisión Venecia. Esta Comisión creada en el seno del Consejo de Europa en 1990 en el marco de los procesos de cambio constitucional en los Estados de la Europa del Este, juega hoy en día un importante papel en tanto que órgano consultivo en todas aquellas reformas constitucionales que afecten a la separación de poderes, al Estado de Derecho y a la configuración de los procesos y derechos electorales de los Estados miembros del Consejo de Europa. En este sentido destaca también su labor a la hora de adoptar distintos informes y recomendaciones como el Código de Buenas Prácticas en materia electoral (2002), el *Rule of Law Check List* (2006) o el Código de Buenas Prácticas sobre Refrendos (2008), que, en el marco de la pluralidad constitucional existente en Europa, toman como base tanto las resoluciones del Consejo de Europa —especialmente de su Asamblea parlamentaria—, como la jurisprudencia sobre estas materias del TEDH. Además, destaca el autor la creación en 2005 de la Conferencia de Europea de Administraciones electorales que actúa como foro de Intercambio de buenas prácticas electorales y que se reúne anualmente. Finalmente, también se enuncian los nuevos retos y desafíos a afrontar por la Comisión Venecia, tales como las nuevas formas de gobierno, la organización de elecciones en nuevos entornos tecnológicos o el papel de las administraciones independientes en la estabilidad democrática.

También se dedica un capítulo, elaborado por Soto y Welp, a la «Consulta Popular y calidad democrática en Latinoamérica», donde se anali-

za la normativa existente en el continente en esta materia, así como como las últimas experiencias que se han desarrollado en el tal sentido en el continente para concluir con una serie de propuestas de reforma. Llamam la atención los autores sobre la importancia que tiene el reconocimiento de la consulta popular en las respectivas constituciones latinoamericanas sobre todo a partir de las últimas décadas del siglo xx. Destaca la categorización dogmática que se lleva a cabo respecto de este tipo de consultas en función de quién tenga capacidad para convocarlas. En el marco del ejercicio práctico de las consultas populares realizadas en los últimos años en América latina, los autores constatan una serie de significativas limitaciones tanto en aquello que tiene que ver con su regulación como también en la forma en la que finalmente se tienen o no en cuenta los resultados. Finalmente proponen una serie de mejoras en el diseño institucional de estas consultas, especialmente en aquello que tiene que ver con los umbrales de firmas requeridos para su activación por parte de la ciudadanía, amén de la elaboración de un código de buenas prácticas sobre este tipo de procedimientos democráticos.

Cuenta, además, el informe con un capítulo dedicado a Brasil, elaborado por el Ernani Contipelli, en que se da cuenta de la situación de calidad democrática en dicho Estado, en el que existe, tal y como indica el autor, un riesgo serio de involución democrática desde la llegada al poder del ultraderechista Bolsonaro. Contipelli analiza en su trabajo los tres elementos principales que marcan la calidad democrática

brasileña: la importancia de la economía y su desarrollo, la normativa constitucional y el sistema de partidos, y la evolución histórica del país. Lleva a cabo también un interesante y pedagógico relato de las distintas presidencias que se han sucedido en Brasil desde el restablecimiento de la democracia con la Constitución de 1988; en ellas se aprecia un marcado elemento de legitimidad carismática que, junto con los diversos casos de corrupción existentes, lastra, a su juicio, el desarrollo y la calidad democrática.

Para cerrar esta primera parte del libro dedicada a la UE y las experiencias en Derecho comparado, se aborda por parte del profesor Daniel Barceló la calidad democrática en Méjico, concretamente en relación con «los gobiernos de coalición y su regulación», algo especialmente interesante en el nuevo escenario de fragmentación parlamentaria en España. El autor destaca que en la Constitución mejicana está en vigor desde 2018 un artículo específico, el 89 fracción XVII, donde se regulan los rasgos básicos de este tipo de gobiernos y de los convenios/acuerdos sobre los que se sostienen, que deben ser públicos, especificar las causas de su eventual disolución y, además, deben ser sometidos a ratificación por parte del Senado. Sin embargo, el autor constata que en la práctica existen «coaliciones fantasma»; esto es, que no se someten a las previsiones constitucionales en tanto en cuanto vienen, en cierta medida, amparadas por las costumbres y los usos constitucionales. En este sentido Barceló defiende, sin embargo, que debería existir una regulación legislativa de los gobiernos de

coalición en base, fundamentalmente, a razones de orden jurídico, de pedagogía política, de transparencia y de lucha contra la corrupción.

La segunda parte del libro, dedicada al sistema político español, comienza con un muy lúcido trabajo de los profesores Jorge Alguacil y María Salvador —Subdirector y Directora respectivamente del Centro de Estudios de Partidos de la UNED—, titulado «Calidad democrática y partidos políticos. Propuesta de reforma» en el que, evocando al Prof. González Encinar, se parte de la base de la imprescindibilidad de los partidos en el actual modelo democrático constitucional, al objeto de analizar en profundidad la democracia interna en su seno, sus obstáculos y las posibles reformas que habrían de facilitar su mejor realización. La primera dimensión de la democracia interna que se analiza tiene que ver con las tensiones que esta suscita en el seno de los partidos que, tradicionalmente, han venido siendo colonizados por una suerte de élites que conforman su oligarquía dirigente. En este sentido se analiza el debate doctrinal, fundamentalmente llevado a cabo en Alemania al respecto, donde se repasan los pros y los contras de los procesos democráticos intrapartidarios que, en todo caso, se consideran necesarios y esenciales aunque, eso sí, presentan ciertas dificultades tanto hacia el interior de la propia organización política como también para otros partidos y para la ciudadanía, quien a falta de una mejor pedagogía política, percibe negativamente la pugna democrática entre las distintas corrientes de un mismo partido. Para cerrar su significativa

contribución a este libro blanco, los autores proponen una serie de interesantes medidas para, por un lado, facilitar la democracia interna de los partidos políticos y, por otro lado, posibilitar la aparición de nuevas formaciones políticas. En concreto se plantea una reforma de la LOREG a fin de que la misma garantice de forma efectiva el derecho de libertad de expresión de las y los afiliados, el derecho a un procedimiento sancionador o de expulsión con todas las garantías, y una mayor publicidad y transparencia. Finalmente, también se indica, siguiendo a Fernández Vivas, la necesidad de que legalmente se configure un marco de igualdad de oportunidades real y efectivo para los nuevos partidos a fin de que estos puedan competir, en su caso, con los ya existentes de modo que se garantice la efectiva apertura del sistema de partidos.

Por su parte, Fernández Cañueto presenta un capítulo dedicado a la «Representación política y relación representativa en España», en el que, partiendo del significativo papel constitucional que se reserva a los partidos, repasa la clásica polémica sobre la titularidad del escaño que fue zanjada en España por el Constitucional en su jurisprudencia al fijar que este corresponde al cargo electo en tanto que representante de los ciudadanos. Todo ello, en relación con el derecho fundamental a la participación política reconocido en el art. 23 CE, ha llevado al reconocimiento de una serie de facultades de acceso, ejercicio y permanencia en el cargo. Analiza también este capítulo el fenómeno del transfuguismo y las vías jurídicas normativas que hasta

la fecha han tratado de perimetrar dicha práctica, siendo la última de ellas la figura del capitidismuido diputado no adscrito, si bien el autor constata que la medida con más éxito en estos casos es el reproche social. Se trata, además, la compleja relación entre partidos, grupos parlamentarios y representación tomando como referencia la jurisprudencia del TC en la materia. Finalmente, concluye el capítulo con una recapitulación del debate actual sobre cómo hacer más democrática a la democracia representativa; que, fundamentalmente versa sobre cómo lograr que el periodo entre comicios no sea políticamente irrelevante; para ello se proponen diversas medidas a fin de hacer más efectiva la transparencia y la rendición de cuentas de los representantes entre las que destaca la publicidad de su agenda o revocatorio, del cual el autor no es partidario.

El siguiente capítulo del libro, titulado «Configuración jurisprudencial de la representación política» a cargo de Esther Martín, versa sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al derecho fundamental a participar en los asuntos públicos y a cómo el Tribunal Constitucional ha ido perfilando su contenido y facultades concretas de acceso al cargo y permanencia en el mismo a través de su activismo judicial; algo que, como acertadamente indica la autora, ha tenido una singular incidencia en la configuración de la práctica posterior de las instituciones representativas. También se da cuenta del debate relativo a si la residencia debe o no dar acceso al derecho de participación política y de las reformas necesarias para que las

personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos de participación política de forma efectiva.

Fernando Reviriego contribuye a este libro blanco mediante su interesante y necesario análisis de una de las cuestiones más controvertidas de los últimos años en relación con la calidad democrática en España, el voto rogado de las ciudadanas y los ciudadanos españoles residentes en el extranjero. En su capítulo, titulado «Calidad democrática y reforma electoral: voto en el exterior», el autor constata en primer lugar el elevado número de emigrantes españoles en el exterior cuyo número ha sufrido un significativo repunte a raíz de la crisis económica que sitúa su cifra en casi dos millones y medio de personas. En este contexto la reforma de la LOREG de 2011 estableció el «voto rogado» para los residentes españoles en el exterior a través de un complejo y alambicado proceso para la Administración y, especialmente, para las y los electores. Ello ha contribuido, tal y como sostiene Reviriego, a que se haya producido una drástica reducción de la participación de este colectivo en los comicios, quedando en un exiguo cinco por ciento del censo de electores ausentes. Analiza también el autor las propuestas reforma que al respecto han sido debatidas entre las que está la posibilidad el voto vía internet para este colectivo; la creación de una circunscripción electoral exterior; o la eventual vuelta al sistema anterior a la reforma de 2011, con todos sus defectos y virtudes.

En el capítulo dedicado al «Representante individual en el Parlamento Autonómico», Miguel Pérez-Mo-

neo analiza la problemática existente relativa a la realización de la representación, la participación y la responsabilidad del parlamentario en el marco de su vinculación con su partido político y su grupo parlamentario. Consta Pérez-Moneo que la regulación parlamentaria favorece a fundamentalmente a los grupos parlamentarios en detrimento del representante individual. En este sentido y al objeto de mejorar la realización de la función representativa y, por tanto, del principio democrático, aboga el autor por reconocer una mayor capacidad parlamentaria a este para proponer y debatir mediante el oportuno reconocimiento de dichas facultades en la regulación de los grupos parlamentarios.

En un Libro blanco sobre calidad democrática en España no podía faltar un apartado dedicado al referéndum y a las consultas populares; que se articula en dos capítulos. Del primero se encarga M.^o Reyes Pérez Alberdi, quien parte de que estos instrumentos de democracia directa son un complemento «puntual» del modelo representativo. Analiza la autora, sobre la base de su reconocimiento y desarrollo normativo y jurisprudencial, la diferente naturaleza jurídica existente entre las «consultas», que serían el género, y el «referéndum», que sería una «especie» concreta dentro del mismo; calificable como tal en virtud del sujeto convocado a pronunciarse, el objeto de la consulta y el procedimiento a seguir en el marco de una restrictiva jurisprudencia constitucional al respecto. Finalmente, aboga Pérez Alberdi por una reforma de la Ley Orgánica del Referéndum. En este sentido se mani-

fiesta también el segundo capítulo dedicado a esta cuestión que específicamente se centra en «la necesaria regulación de los referéndums consultivos autonómicos», a cargo de Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, quien, después de reparar y caracterizar cada una de las modalidades de referéndums y consultas en el marco autonómico, aboga por una reforma de la LO 2/1980 respecto del «referéndum consultivo autonómico», que en todo caso, según sostiene, no debiera desbordar por su objeto el ámbito competencial estatutario.

Partiendo de la conexión entre la voluntad popular y la ley, Enriqueta Expósito analiza en su capítulo la «Participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las Leyes», cómo funcionan y cómo podrían mejorarse la iniciativa legislativa popular, las comparecencias y audiencias a la ciudadanía en el procedimiento legislativo y la incipiente posibilidad de las «enmiendas populares», que se ha reconocido en algunas autonomías como la Valenciana, Aragón y Andalucía. Concluye la autora con una serie de propuestas de mejora como la eventual posibilidad de retirada de una iniciativa legislativa popular si esta se desvirtúa en la tramitación, o facilitar que las comparecencias de ciudadanos no queden únicamente al albur de los grupos parlamentarios.

Mayte Salvador Crespo presenta el artículo «Balance, efectos y propuestas sobre la aplicación de la Ley de transparencia en el Congreso de los Diputados», donde repasa cómo se ha producido la desigual implementación de la Ley 19/2013, destacando que el GRE-

CO ha informado que es preciso avanzar aún más en ciertas cuestiones en el seno del Parlamento español, como la regulación de los lobbies. Por otra parte, también se hace referencia al Informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que destaca los avances realizados en materia de transparencia como, por ejemplo, en la web del parlamento. Finalmente propone Salvador Crespo ciertas propuestas de mejora en este ámbito cómo la huella digital legislativa, la utilización activa de las redes sociales, aprovechar las nuevas tecnologías para canalizar nuevas vías de participación ciudadana, y la mejora de la regulación de los grupos de interés.

«El Defensor del Pueblo, una institución clave para mejorar el debate público» es el capítulo que presenta Guillermo Escobar Roca, quien acredita un extenso conocimiento de esta institución tanto en España como Iberoamérica. Repasa el autor la situación actual de esta figura, fundamentalmente, en el nivel estatal, para ello analiza críticamente su procedimiento de nombramiento y la práctica efectiva del mismo a lo largo del tiempo; seguidamente se procede al estudio de su función y su ámbito de control, que ha quedado materialmente conformado por la «mala administración». Son interesantes las propuestas que en este análisis se realizan para la mejora de esta institución que puede, en opinión del autor, contribuir a evitar una judicialización excesiva de los derechos fundamentales y el monopolio del Tribunal Constitucional en la determinación de su contenido. También se propone mejorar el sistema de nombra-

mientos en esta institución dando más protagonismo en él a la sociedad civil. Defiende Escobar fortalecer los efectos de las recomendaciones del Defensor cuyo incumplimiento debería, en su caso, acarrear sanciones. Interesante propuesta es también la de reconocer al Defensor capacidad de iniciativa legislativa. Todo ello contribuiría, según sostiene Escobar, a incrementar la vinculación entre la sociedad y el Estado a través de esta institución y, por tanto, también la calidad democrática en nuestro país.

Como cierre de esta segunda parte del libro encontramos un capítulo dedicado a la «Calidad democrática, financiación autonómica y tributación», elaborado Fernández Llera. En él, tras repasar el funcionamiento durante los últimos años de los procesos de reforma del sistema de financiación autonómico y de las instituciones implicadas en el mismo, se analiza la necesaria mejora de la coherencia entre la autonomía política y la autonomía financiera en las CCAA. Se constata por el autor un significativo desequilibrio fiscal vertical contra las Comunidades

dado que su proporción del gasto público supera con mucho su participación en los ingresos fiscales. Entre otras modificaciones que afectan al IRPF y al IVA, propone Fernández Llera mejorar la separación de los espacios fiscales de cada nivel de gobierno a fin de mejorar así también la calidad democrática.

Concluye este libro blanco con una interesante y acertada recapitulación de las conclusiones y propuestas de reforma que se han ido desgranando en cada uno de los distintos capítulos realizada por Josep M.^a Castellá Andreu. Sin duda la lectura de la mismas, que es realmente recomendable, ofrecerá a lector una panorámica de los problemas de calidad democrática en nuestro Estado y de las diversas propuestas presentadas para darles necesaria e ineludible solución, amén de ser una recensión de la obra mucho mejor que la que humildemente se presenta aquí.

JOSÉ ANGEL CAMISÓN YAGÜE
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Alicante

