

## RECENSIONES

**SOSA WAGNER, F. y FUERTES, M. *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica.* Marcial Pons, Madrid, 2011, 252 págs.**

Creí que la lectura de este libro iba a socavar mi fe en el Estado de las autonomías. Mucho antes de terminarlo me di cuenta de que no era ese el efecto que me estaba produciendo. Mi fe en el Estado de las autonomías ni ha crecido ni ha menguado, sigue siendo una fe relativa, como me suele suceder con la mayor parte de los logros de la inteligencia humana, sobre todo aplicados al mundo de las ciencias sociales y de la vida política. El Estado de las autonomías, por mucho que pueda discutirse y por muchos defectos que efectivamente le aquejan, es una fórmula de organización territorial con sus ventajas e inconvenientes, ni necesariamente mejor ni peor que otras, que ha cumplido una importante misión y necesita ya una revisión. Posiblemente un paso necesario en la búsqueda de una forma de organización territorial adecuada a la historia de España y al verdadero ser de la Nación española. También creo que es un paso insuficiente sobre el que queda mucho camino que recorrer y muchos riesgos que sortear. En ese sentido la Constitución de 1978 es un hito importante, pero en absoluto se le puede considerar un punto de llegada. Es natural que desde un planteamiento estrictamente jurídico estas afirmaciones sean poco comprensibles o incluso claramente desechables y entiendo a quien piense así. Pero la vida no se encierra en lo jurídico y el derecho si vive en la historia. Mucho más, si cabe, el derecho público. El tiempo de vigencia de la Constitución de 1978, ha sido el único periodo de nuestra historia que, en un marco de normalidad, se ha afrontado el problema de la estructura territorial sin imposiciones más o menos arbitrarias ni apelar a fundamentos de fuerza como los decretos de Nueva Planta que introdujeron el Estado nacional de corte borbónico en el siglo XVIII. En este periodo se han observado claras disfunciones, comportamientos desorientados, por llamarlos de alguna manera y actitudes anacrónicas, desprovistas de sentido histórico e irresponsables desde un punto de vista político. Pero sería un error tirar por la borda lo conseguido. El libro que comento, en un lenguaje irónico cuando no sarcástico, se enfrenta a situaciones y lacras que, entre otras, se han ido poniendo de manifiesto en estos años y desde la realidad que denuncia, propone un impulso en lo que a mi me parece la buena dirección: la lealtad federal. Volveré sobre este aspecto mas adelante.

Tengo que reconocer, sin embargo, que el efecto del libro que comento sobre mi ánimo ha podido ser mucho más negativo, si hubiera podido mermar mi fe en los españoles. En nuestra escasa capacidad solidaria como pueblo, lastrada por el provincianismo insolidario tantas veces denunciado. Lo que ocurre es que ese efecto hace tiempo que se produjo. Por lo que, afortunadamente, no tengo factura alguna que pasar a los autores de este trabajo –admirados y estimados colegas– que merece la pena leerse, además de por sus observaciones sobre el Estado autonómico, por otras de mayor calado y alcance que, a mi juicio, retratan la realidad de este momento de la historia de España que, como todo, tiene luces y sombras, pero que, si se trata de evitar vanas complacencias, se está obligado a señalar algunas de las segundas justamente con el objetivo de incrementar las primeras. El problema grave con que se enfrenta España no es el Estado autonómico, somos los españoles como pueblo, que no acabamos de ser conscientes de nuestra realidad colectiva, tal vez porque no hemos acabado de superar la decadencia histórica en que nos dejó un pasado ya remoto, en el que, atentos a intereses distintos de los nuestros como pueblo, no pudimos, tal vez por demasiadas causas, cerrar el proceso de unidad roto con la invasión islámica en 711.

El libro se desarrolla en tres capítulos. El primero enfoca directamente al Estado autonómico en su conjunto subrayando de forma especial los desajustes achacables a la distribución de competencias y su incidencia territorial, en merma con excesiva frecuencia de la autoridad del Estado y de sus órganos centrales; el segundo, el de mayor amplitud, desarrolla cuatro relatos –los relatos, lleva por título– en los que se pone de manifiesto la enorme dificultad para lograr una acción pública coherente en relación con los almacenes de residuos nucleares, el tendido de las líneas de alta tensión, el régimen jurídico de los espacios naturales y el de las aguas. Pienso que se trata de temas–testigo de una realidad difícil de gestionar, tanto por la dificultad intrínseca que oponen las materias mencionadas, como por defectos atinentes a quienes han de tomar unas decisiones que nuestro marco constitucional exige puedan calificarse de democráticas. Por último, un tercer capítulo que rubrican *donde no hay lealtad surge el desconcierto*. El libro se cierra con un anexo, solo para lectores minuciosos, según advierten, donde se contiene amplias referencias, legales, jurisprudenciales y doctrinales.

A la hora de presentar el libro y formular una opinión lo primero que considero digno de resaltar es que no nos encontramos ante una crítica al Estado autonómico. Creo que los autores han ido mas allá y formulan una severa y acertada crítica a nuestra sociedad, a nuestro sistema de partidos como instrumento de conexión de la vida social y la política, cerrados a la denominada so-

ciudad civil y enquistados en unas instituciones cuyo juego dificultan, proyectando una imagen de las mismas como algo lejano de las preocupaciones diarias de los ciudadanos y campo de contiendas y discusiones que se perciben como pretexto para justificar situaciones de privilegio.

Afirmo que el libro no supone una crítica global del Estado de las autonomías porque así se me presenta precisamente de la lectura de los relatos en que se quiere ejemplificar un defectuoso funcionamiento de los poderes con trascendencia territorial. De los cuatro relatos que se cuentan en el capítulo segundo en dos supuestos –cementerios nucleares y redes de alta tensión– no se puede achacar a las comunidades autónomas la falta de resoluciones razonables en el tiempo adecuado, o por lo menos, no en mayor medida que a toda o algunas de las restantes administraciones territoriales afectadas. Por otro lado, no puede negarse que las materias sobre que es preciso disponer, además de especialmente conflictivas –nadie quiere la basura en su propio patio– están inermes ante mensajes a veces demagógicos respecto de los que la mayoría carece de todo tipo de defensa.

Se preguntan los autores, *la época que estamos viviendo ¿Cuenta de verdad con un modelo de gestión pública? ¿O simplemente va haciendo esto o aquello en función de la coyuntura o de las vigiliadas propiciadas por los votos en tal o cual ocasión parlamentaria?* Esta cuestión centra el diagnóstico que se formula en el primer capítulo que lleva el sugerente título de *feudalismo e improvisación*, aunque debo reconocer que la situación que describe me evoca más bien los antiguos reinos de taifas. Particularmente preocupante es el diagnóstico en lo que afecta a la clase política y, de modo especial, la desestructuración interna que presentan los partidos políticos de ámbito nacional, incapaces tantas veces de imponerse a sus cuadros regionales, arrastrados también con demasiada frecuencia por los impulsos nacionalistas y separatistas, tremendamente encumbrados por una normativa electoral de la que mayoritariamente se abomina sin que ni unos ni otros, cuando han tenido ocasión para hacerlo, hayan dado los mínimos pasos para su reforma. De esta manera, terminado el capítulo, más aflige al ánimo del lector la incidencia del entorno político sobre el propio Estado autonómico que la consideración de este mismo como problema.

Conectando el tercer capítulo con el primero, hecho el excurso por los relatos, el Estado de las autonomías vuela a primer plano. Tras el análisis del fracaso o postergación entre nosotros de las técnicas de reducción a sistema de la gestión estatal de los intereses generales –coordinación, cooperación o colaboración, prevalencia del derecho estatal– los autores se centran en una apelación al principio de *lealtad federal* en busca de una contundencia para la defensa de

los intereses generales que echan de menos en nuestro fragmentado sistema. No seré yo quien discuta las bien fundamentadas razones que avalan la virtud de este principio, magistralmente expuesto por los autores del libro, como límite de la Federación y los Länder a la hora del ejercicio de sus competencias. *La libertad con la que se determina el ejercicio de los mecanismos derivados de la atribución de competencias es la que aconseja configurar un límite a la misma, y ninguno mejor en tal sentido que el de “lealtad”, conjuro de la desunión y la fragmentación.*

Es llegados a este punto, cuando termino la lectura del libro, cuando sobreviene la pregunta: lealtad ¿Por que? y es que hemos dado por supuesto lo que precisamente creo que falta en el Estado de las autonomías: el pacto federal, fuente del deber de lealtad. Se me remitirá naturalmente a la Constitución de 1978 y a toda una amplia historia sobre la nación española, cuya realidad no seré yo quien niegue o relativice, pero es justamente la consideración de nuestra vigente Constitución lo que me hace pensar en la inadecuación tradicional de nuestras estructuras constitucionales a la realidad territorialmente plural de esa nación española. En este sentido creo que el texto de 1978 da un paso necesario pero ya manifiestamente insuficiente. Justamente es el texto que ha operado la liquidación de un Estado centralista, el problema es que no ha sabido articular un Estado descentralizado en el que el todo y las partes se aprecien y estimen como necesarios para constituir un proyecto del que todos han de beneficiarse, partiendo del convencimiento de que la realidad histórica de España reclama una fórmula constitucional de este tipo, tan lejana de suicidas aventuras separatistas como de la imposición jacobina de estructuras centralizadoras. No es el momento de mayores desarrollos por mi parte. Quiero aplaudir este libro y los que como éste trazan un camino integrador en un contexto democrático que, por lo mismo, ha de configurar un proceso de unidad española interrumpido por los Austrias en el siglo XVI, e impuesto por los Decretos de Nueva Planta de los Borbones en el XVIII.

José Ignacio Morillo-Velarde Pérez  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Pablo de Olavide

**UREÑA SALCEDO, J. A., *Régimen público de la gestión colectiva de derechos de autor*, Iustel, Madrid, 2011 (con presentación de Jesús Prieto de Pedro), 240 págs.**

El sector de la propiedad intelectual y los derechos de autor está actualmente en pleno replanteamiento de su modelo de negocio y de su regulación ju-