

Francisco A. Ferrándiz Manjavacas*

Ferri Durá, Jaime (Director):
Política y Gobierno en el Estado Autonómico
Tirant Lo Blanch-INAP
Valencia, 2013, 463 pp.

Este libro efectúa un análisis politológico del origen, evolución y realidad presente del Estado autonómico. Se trata de una obra coral, de un total de quince autores en rica combinación de profesores universitarios, investigadores en la materia y profesionales de las Administraciones públicas que ofrecen una perspectiva plural y multifactorial de un fenómeno tan complejo y controvertido como es el Estado autonómico español. El libro se estructura en tres grandes apartados. Una primera parte introductoria dedica su contenido al trazo de los elementos esenciales de la construcción del Estado autonómico y de la articulación en el mismo de los componentes de poder y territorio. La segunda parte se centra en sus instituciones y actores, cerrándose el libro con la tercera parte dedicada a las dinámicas de relación en el seno del Estado autonómico, recogiendo en esta última las aportaciones dirigidas a vislumbrar cuál es el futuro del mismo.

Comenzando con la **Introducción**, el **profesor Jaime Ferri**, que además es el director del libro, centra su atención en los orígenes, construcción y balance político del Estado autonómico. Comienza precisando que, estrictamente, el Estado autonómico no lo crea la Constitución de 1978, siendo el sistema político español establecido por la Constitución el que posteriormente lo configura y desarrolla. Se trata, por tanto, de diferenciar lo que es la formalidad constitucional de lo que ha sido el proceso de construcción política y territorial del Estado, que se viene extendiendo desde hace más de treinta años. La configuración de la propuesta constitucional del Estado autonómico simultanea las políticas de reconocimiento de la singularidad territorial —Comunidades

* Secretario General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid.

Autónomas “históricas”— con su generalización, extendiéndola a todos los territorios. En definitiva, sienta las bases del conocido proceso de espiral centrífuga y efecto en cascada de igualación de máximos competenciales a través de la reforma sucesiva de los Estatutos de Autonomía. Frente a la reclamada necesidad de establecer un cierre a la permanente evolución a máximos de autogobierno, se plantea el interrogante de qué se entiende por tal, si poner el fin a mayores cotas de descentralización o, por el contrario —o quizás simultáneamente— establecer un marco, claro y aceptado políticamente por los actores, de resolución de conflictos entre niveles de gobierno.

La evolución del Estado autonómico ha llevado a que el autogobierno se entienda como reconocimiento y desempeño del poder y de la autonomía política, entendida ésta básicamente como capacidad legislativa propia. Sin embargo, ello no ha impedido y debe ser motivo de reflexión, que el “nuevo” Estado autonómico haya reproducido a escala en los respectivos territorios pulsiones centralistas del Estado franquista, como tampoco ha evitado la superposición de las antiguas estructuras territoriales de poder —reconvertidas o no— con las nuevas. Igualmente, también el autor apunta paradojas como la supuesta posición recentralizadora de la ciudadanía en el marco de la crisis económica actual que, sin embargo, aparentemente no se traslada al ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, donde agentes y ciudadanía participan y disfrutan activamente en las instituciones y políticas públicas autonómicas.

Sentadas estas consideraciones, el profesor Ferri desarrolla un recorrido panorámico y cronológico de la evolución de España como Estado unitario con entidad política propia, hasta llegar a la actual configuración del modelo territorial, generalizado y extendido a todas las CC.AA. Considera que el modelo actual de desarrollo del mapa autonómico fue una manifestación de lo que C. Schmitt denominó “compromiso apócrifo”: aplazar y alejar la decisión política en aquellos asuntos de conflicto. De esta forma, la Constitución de 1978 parece que podría dar cabida a todo: un Estado centralista, un Estado unitario descentralizado —formalmente el actual Estado autonómico—, un Estado federal —¿el de los Estatutos de autonomía de última generación?— o un Estado confederal —¿la relación de Cataluña con el resto del Estado si se salva la actual crisis del autoproclamado *derecho a decidir*?—. En definitiva, se trata de un modelo de fórmula abierta, elástica, que a través del artículo 150.2 de la Constitución deja la puerta abierta al permanente incremento de competencias por las CC.AA.

El profesor Ferri cierra la introducción sentando un balance del Estado autonómico. Se pregunta si después de su evolución y consolidación existe más separatismo. Siendo difícil responder a la pregunta, lo que parece no arrojar dudas es que la actual intensidad y presencia del separatismo erosiona fuertemente las bases de legitimidad, así como de aceptación política y social del actual modelo territorial. Con todo, tampoco debe desdeñarse la persistencia y fortaleza de la cultura centralizadora en el Estado, probablemente reforzada

por la propia crisis económica. Asimismo, el consolidado marco de relaciones políticas bilaterales entre el Gobierno central y las CC.AA. ha hecho que la posición de aquél continúe siendo protagonista, si bien con un referente de dura negociación con las CC.AA. Dentro de este balance, el autor considera que el aspecto más negativo del actual modelo es que sus estructuras no propician un “gobierno compartido”, necesario para posibilitar y encajar el alto nivel de autogobierno actual de los territorios. Esto se explicaría porque uno de los principales desajustes del Estado autonómico sería el carecer de instituciones eficaces a través de las cuales los territorios canalicen propuestas de gobierno para el conjunto del Estado. Pero no todo el balance es negativo, toda vez que el autor valora como positiva la generalizada percepción del protagonismo de las CC.AA. en el crecimiento y en el desarrollo social y económico experimentado por España en los últimos treinta años, aunque en rigor a esto cabría contraponer el interrogante, ciertamente de imposible respuesta, de cuál habría sido el resultado si el modelo aplicado hubiese sido otro.

El **segundo capítulo** del libro lo dedica **Esther del Campo** a la **perspectiva comparada del territorio y poder** referida al caso español. Para ello, en primer lugar la autora se centra en los aspectos conceptuales y teóricos que el territorio significa para el Estado, como elemento fundamental del mismo y base material para su organización y distribución de poder. Siendo la organización federal de los Estados una realidad muy extendida a nivel mundial, es difícil tipificar dentro de la misma el modelo territorial español. Después de realizar una exposición de la tipología de los Estados federales, principalmente entre aquellos que son nacionales/multinacionales o simétricos/asimétricos, la autora matiza el muy extendido criterio favorable a este tipo de organización política territorial. Si bien es cierto que el federalismo ofrece vías para el manejo del conflicto en sociedades multiculturales, no es por sí mismo garantía de éxito, pues son numerosos los ejemplos históricos, incluso recientes, de claro fracaso.

Poniendo el foco en el caso de España, destaca la falta de definición de qué es el Estado autonómico. Así, señala que no faltan autores que lo definen como Estado nacional compuesto (Ferrando Badía, 1986; Vallès, 2000), sin embargo observa un déficit de *shared rule*, o gobierno compartido. Aunque hay autores que consideran el Estado de las autonomías como federal, la autora resalta su carácter *top-down* —devolucionista—. La federalización del Estado de las autonomías ha respondido más a la pulsión territorial del *holding together* —mantenerse unidos— que al *coming together* —reunirse—. Por otro lado, interrelacionando los aspectos de organización territorial y régimen político, el posicionamiento de la autora coincide con Stepan (2004) en que solo los regímenes democráticos constitucionales pueden garantizar que las prerrogativas de las territorios sean respetadas. Esto es, que un Estado federal solamente puede funcionar de manera efectiva en un régimen constitucional de libertades democráticas.

Resulta interesante la exposición que realiza Esther del Campo en torno a los factores supuestamente favorables a la descentralización territorial: mejor gobernabilidad, eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, mejor democracia, mayor competitividad y desarrollo económico..., argumentos sobre los que, no obstante, también observa insuficiencias y puntos oscuros, que exigen su manejo con cautela. Sea como fuere, en un mundo donde las naciones-estado se enfrentan cada vez más a un entorno de soberanía atenuada y crecientes arreglos interestatales de carácter federal, éstas deben admitir la progresiva interdependencia y heterogeneidad en este nuevo marco, más cuando frente a la fragmentación política se alza una cada vez más acentuada globalización económica. En relación a esto, al final de su capítulo la autora efectúa una serie de oportunas consideraciones sobre la dificultad añadida que hoy día supone la gobernanza descentralizada, a veces excesivamente fragmentada e incoherente, para la efectividad y eficiencia de las instituciones y burocracias públicas (Peters, 2003). La creación de Estados descentralizados y gerencialistas ha erosionado su capacidad de generar coherencia, al limitarse el poder de las burocracias públicas respecto a las contrapartes en las relaciones administrativas (Peter y Pierre, 2002).

En resumen, Esther del Campo ofrece una visión de contrastes sobre los efectos del federalismo como organización territorial y política. Siendo una fórmula de gobernabilidad potencialmente atractiva para las circunstancias de España, no por ello han de soslayarse sus insuficiencias y problemas, más cuando el federalismo, para que sea efectivo y responda a su propio sentido, también debe incorporar sólidos elementos de cogobierno y cohesión territorial. Sobre estos aspectos, llamémoslos de “insuficiencia federal” del Estado autonómico se centran parte de las aportaciones de la segunda y tercer parte del libro.

La **segunda parte del libro**, dedicada a las **Instituciones y Actores**, arranca con el **capítulo sobre las Instituciones Autonómicas y su funcionamiento**, obra de **Eliseo López, Joaquín Sánchez Cano y Álvaro Aznar**. Este capítulo analiza el proceso de creación y la regulación de las instituciones de gobierno y gestión de las CC.AA. Las CC.AA. se han dotado de sus propias instituciones políticas, más cuando la Constitución no predeterminó la configuración institucional de éstas, reconociéndoles una gran capacidad de autogobierno. La referencia institucional que la Constitución estableció para las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 —las denominadas “históricas” junto a Andalucía— se generalizó a las restantes, de manera que se terminó produciendo una uniformidad política institucional, constituyéndose las respectivas Asambleas legislativas, Consejos de gobierno y Presidentes autonómicos elegidos por la Asamblea. Se trata de un panorama político-institucional muy homogéneo, con forma de gobierno parlamentario y réplica del sistema institucional del Estado a nivel central.

En su recorrido por la caracterización de las instituciones de autogobierno y administración, los autores se centran en el análisis de las Asambleas legislativas,

las Presidencias autonómicas, los Consejos de gobierno y los aspectos organizativos y de gestión de personal de sus Administraciones. En lo relativo a las asambleas, si bien sus funciones son principalmente legislativas y de control, los gobiernos autonómicos tienen una gran capacidad de control e iniciativa en el proceso legislativo, en tanto que el Consejo de Gobierno es un órgano políticamente fuerte. La actividad legislativa ha tenido la lógica evolución con el tiempo. En los primeros años de acceso a la autonomía se centró en la definición de los símbolos y el diseño de la organización institucional. Posteriormente, el esfuerzo legislativo se concentró en las necesidades originadas por las competencias de gestión, principalmente en los grandes servicios públicos y la provisión de bienes de demanda colectiva social: educación, sanidad, servicios sociales, justicia, medio ambiente, transportes e infraestructuras...

En cuanto a los Presidentes, los autores destacan el importante rol simbólico y representativo que estas figuras tienen, más allá de sus funciones políticas, por encima de la Asamblea autonómica y de su propio Consejo de gobierno. Es el jefe de un Ejecutivo caracterizado por un presidencialismo encubierto, que en etapas iniciales, incluso actualmente, cuando lo consideran necesario, se convirtieron en *constructores* de la propia identidad autonómica a través de la movilización y la comunicación, sentando sus raíces en el marco territorial histórico, político y social diferenciado, sin olvidar, por supuesto, la lengua propia de determinados territorios. Todo ello explica que en los Consejos de gobierno se haya implantado el modelo de “canciller”, por la preponderancia del Presidente y su protagonismo en la investidura y responsabilidad ante la Asamblea. Es significativo que los estudios de opinión y encuestas muestren que los ciudadanos perciban su papel equiparándolo al propio Presidente del Gobierno de la nación.

En lo relativo al análisis de las Administraciones autonómicas, el balance que exponen los autores es desigual. Es un hecho constatado que las CC.AA. no aprovecharon la oportunidad de construir unas Administraciones modernas y diferenciadas al referente de la Administración General del Estado —AGE—. Asimismo, apuntan elementos diferenciadores negativos respecto a la AGE, como la desprofesionalización de las Administraciones autonómicas, por el mayor uso o abuso del sistema de libre designación, el clientelismo y la discrecionalidad, que han hecho que la influencia e interdicción política penetre a niveles más inferiores que respecto a la AGE. También destacan el acusado crecimiento de la Administración autonómica instrumental, si bien desde 2011 ha experimentado una progresiva reducción, en gran parte forzada por los efectos de la crisis económica y fiscal en las CC.AA., sucediendo otro tanto con los órganos consultivos y de control de las Administraciones autonómicas.

Asimismo, los autores trazan un panorama poco favorecedor de las administraciones autonómicas. Según ellos son lentas, poco eficaces, alejadas de los ciudadanos y despreocupadas por la calidad e impacto de sus políticas. A juicio de quien esto escribe, quizás estas afirmaciones requieran cierta modulación.

Esta visión se contradice con la legitimidad política que, con todo, las instituciones autonómicas gozan ante sus ciudadanos, sometida a creciente erosión, cierto, pero que se mantiene, más si se observa el grado de participación de la ciudadanía en las instituciones autonómicas.

Los autores finalizan este capítulo con un análisis del complicado reparto competencial y asignación de roles entre Estado y CC.AA.: competencias exclusivas, concurrentes, compartidas, indistintas... Ponen la atención en la fuerza con que en los últimos años han entrado los títulos competenciales “horizontales o transversales”, a través de los cuales desde el ámbito estatal se reclaman competencias que hasta ese momento tenían un carácter concurrente o compartido con las CC.AA., e incluso tenían la consideración de exclusivas de éstas últimas. Entre estos títulos figuran la planificación general de la actividad económica o la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales. Esta última cuestión cobra especial relevancia dentro de determinadas iniciativas legislativas y de gestión recientes del Gobierno de la nación así como de modernización administrativa que no son recogidas en el libro que se comenta, debido a su muy reciente aprobación —Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Ley Orgánica de Mejora en la calidad de la Educación, medidas aprobadas a propuesta de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública— y que en ciertos ámbitos son vistas como un afán recentralizador. Sea como fuere, como apuntan los autores, la práctica en su desarrollo y ejercicio ha hecho que el grueso de las competencias haya terminado siendo concurrentes o compartidas, lo que inevitablemente eleva el tono de la tensión intergubernamental.

Otro aspecto importante que se trata en el libro es el correspondiente a los **Hechos Diferenciales**, desarrollado por **Juan Carlos Cuevas** en el **capítulo IV**. Sostiene de entrada que siendo nuestro modelo constitucional profederalizante (Elazar, 1990), las diferencias entre territorios son determinantes, cuando en otros Estados federales son casi irrelevantes. Estos elementos diferenciales son, en mayor o menor medida y en unos territorios más que en otros: lengua propia, instituciones intermedias específicas, derecho civil privativo, régimen fiscal especial y policía autónoma propia (Aja, 2003). Todos ellos, con añadidos históricos y culturales constituyen las peculiaridades territoriales conocidas como *hechos diferenciales*. Esta característica de nuestro modelo territorial también extiende su impronta al modelo político, como tendremos ocasión de comentar en la referencia al capítulo VII, por la influencia que en éste ejercen los partidos nacionalistas y regionales —conocido como subsistema autonómico—.

El autor realiza un recorrido de gran esfuerzo de sistematización y síntesis, a la búsqueda e identificación en cada comunidad autónoma de los hechos diferenciales antes referidos. Como principales conclusiones, se sostiene que el modelo federalizante español, pese a sus pretensiones, no es igualitario y

tiende hacia evidentes asimetrías, por otra parte defendidas o justificadas en mayor o menor medida por las CC.AA. “históricas”. A juicio del autor, la falta de definición del modelo genera desigualdad entre el conjunto de los españoles, además de impedir o entorpecer el “derecho a decidir” de otros presuntos sujetos de soberanía (p. 178). Como resumen, el autor señala que los hechos diferenciales se han convertido en elementos claves de la política española, ensanchando el abismo político entre las CC.AA. así como la desigualdad entre ciudadanos. Por ello, reclama una reforma constitucional que reconduzca el proceso, toda vez que, a su juicio, el régimen político alumbrado con la Constitución de 1978 evidencia síntomas claros de agotamiento. Este último aspecto, siendo muy importante, no queda desarrollado ni en este capítulo ni dentro del conjunto del libro, cuando ha sido uno de los temas recurrentes del debate político de los últimos años. Por otra parte, no tiene tratamiento dentro de este capítulo, como tampoco en el resto del libro, el fenómeno del terrorismo separatista como hecho diferencial de algunas CC.AA., principalmente en el País Vasco, asunto sin el que no es posible explicar alguna de las claves del Estado autonómico, tanto en su origen como evolución y situación actual.

El debate sobre la financiación de las CC.AA. ha dominado el Estado de las autonomías desde su comienzo. Transcurridas más de tres décadas, permanece abierto, si cabe con mayor importancia, en los momentos actuales. De esta cuestión se ocupa el **Capítulo V del libro**, dedicado a los **Sistemas de Financiación**, escrito por **Fco. J. Loscos**. En su primera parte, aborda los aspectos conceptuales de la financiación territorial a través de la teoría del Federalismo Fiscal, la cual aconseja atribuir a los gobiernos locales las bases tributarias más vinculadas al territorio de su jurisdicción y menos móviles o trasladables, asignando a la Hacienda central los tributos asociados a bases más amplias y flexibles. Como es un hecho cierto que existirán gobiernos subcentrales con mayores capacidades fiscales que otros, la forma de corregirlo, permitiendo ofrecer servicios similares con un esfuerzo fiscal parejo, es a través de sistemas de nivelación basados en el principio de solidaridad entre gobiernos multinivel.

Realizada esta oportuna aproximación teórica, el autor aborda el marco legal y normativo de la financiación autonómica. En primer lugar, la Constitución reconoce la autonomía financiera de las CC.AA. con arreglo a los principios de coordinación y solidaridad, enumerando los recursos financieros de las mismas. Igualmente establece garantías para mantener la solidaridad entre territorios o frente al obstáculo a la libre circulación que pueden generar las normas fiscales. Apoyado en la Constitución, el sistema de financiación no es uniforme para todas las CC.AA., debido a la diferenciación existente entre las catorce de régimen común y las forales del País Vasco y Navarra, así como Canarias, dotada esta última de un sistema especial basado en su insularidad y condición de región periférica europea.

El autor efectúa un esfuerzo de didáctica síntesis para explicar los complejos fundamentos del sistema de financiación de las CC.AA., que a grandes rasgos,

parte de la determinación de las necesidades de gasto de las mismas, a través del cálculo del coste efectivo de las competencias asumidas o transferidas. Para soportar éstas, las CC.AA. han de recibir la financiación necesaria que, salvo excepciones, no tiene un carácter finalista, esto es, que los recursos financieros que proporciona el sistema a las CC.AA. no se encuentran afectados a unas determinadas partidas o componentes de gasto de éstas. Los espacios fiscales de las CC.AA. se han ido ampliando con los años, de manera que hoy día también participan en el 50 % del IRPF y del IVA así como en el 58 % y más en los Impuestos Especiales. Todo este progresivo proceso de mayor autonomía y responsabilidad ha conducido a situaciones de desigualdad, originadas por la diferente capacidad tributaria de las CC.AA., cuya amortiguación ha hecho imprescindible introducir instrumentos de nivelación de solidaridad. Para ello, en el sistema de financiación vigente desde 2009 se estableció un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, con el fin de asegurar una nivelación en la financiación para este tipo de servicios —sanidad, educación y servicios sociales—, además de un Fondo de Suficiencia Global, con el objeto de garantizar la cobertura total de los servicios y competencias descentralizadas a las CC.AA., sin que se produjeran territorios “perdedores” frente a otros. Aunque los mecanismos de nivelación han permitido la reducción en la dispersión de la financiación territorial por persona ajustada, ésta es una de las cuestiones más sensibles del sistema de financiación, por cuanto que es uno de los discursos en los que se centra el sentimiento de agravio en algunas CC.AA. —principalmente Cataluña, pero no la única— de que el esfuerzo de solidaridad les hace descender puestos con respecto a otros territorios en financiación media por habitante.

El autor presta una especial atención a las características del sistema foral de financiación —País Vasco y Navarra—. Basado en un funcionamiento inverso a las CC.AA. de régimen común, estos territorios recaudan la mayor parte de los tributos y transfieren a la Hacienda central la financiación del coste de los servicios que ésta presta en su territorio —denominados Cupo para el País Vasco y Aportación económica para Navarra—, resultando un régimen especialmente favorable, más si se comparan con las CC.AA. de régimen general. La duda que se cierne sobre el origen de este desequilibrio es si resulta intrínseca al modelo foral, o por el contrario, responde a los aspectos técnicos de la metodología aplicada en el cálculo del Cupo y la Aportación. El autor sostiene que la desigualdad comparativa responde a una infravaloración de las contribuciones que las CC.AA. forales han de efectuar al sostenimiento de las cargas comunes del Estado. Para avanzar en este sentido, sostiene que sería imprescindible incrementar la transparencia en cuanto a criterios e información de base utilizada para calcular las liquidaciones. Con esta respuesta, el autor soslaya los aspectos añadidos, nada desdeñables, de dificultad política para revisar esta situación. No parece sencillo, más en estos momentos, que aunque técnicamente quedase claro que el Cupo y la Aportación están infravalorados,

estas CC.AA. aceptasen en términos políticos una revisión al alza de los mismos que significasen pérdidas de financiación.

Con todo, el autor considera que el balance del modelo de financiación es positivo, pues ha permitido la puesta en marcha y el desarrollo del nuevo nivel de gobierno y administración que las CC.AA. significaban. Entiende que la evolución del sistema sí ha permitido cumplir el objetivo de suficiencia y de autonomía, si bien esta última se ha utilizado más en practicar la competencia fiscal a la baja entre territorios, con escasa visibilidad ante los ciudadanos de las decisiones financieras y su impacto. En lo que respecta a la solidaridad, el autor también hace una valoración favorable, especialmente entre las CC.AA. de régimen común, por la nivelación de la financiación de los servicios públicos fundamentales. No obstante, la comparación entre territorios se resiente cuando se observa la financiación por habitante comparando CC.AA. de régimen general con forales. Asimismo, también propugna la necesidad de continuar y profundizar en las relaciones de colaboración, coordinación y lealtad institucional en el Estado autonómico.

El libro prosigue en el **capítulo VI** con el análisis de las políticas públicas de las CC.AA., efectuado por **Luis Pérez, Eva Martín y Pedro P. Madera**. Los autores enmarcan el inicio de su análisis en el seno de la profunda revisión que está experimentando el concepto tradicional de “Estado del Bienestar”, debido a la crisis económica. Dado que se trata de un campo de análisis muy amplio, los autores lo centran en tres políticas públicas por su relevante impacto en el gasto de las CC.AA., como son la sanidad, la educación así como la asistencia social y atención a la dependencia.

En lo que respecta a la asistencia sanitaria prestada por las CC.AA., se describe la evolución que esta política pública ha tenido, desde sus orígenes como prestación del sistema contributivo de la Seguridad Social hasta consolidarse posteriormente como derecho subjetivo universal de ciudadanía por la Constitución y la Ley General de Sanidad de 1986. No obstante, la asistencia sanitaria pública ha experimentado una regresión en su universalización a partir de 2012, al volverse a vincular el derecho a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud principalmente a la condición de asegurado o beneficiario del Sistema de la Seguridad Social. A juicio de los autores, se ha producido una quiebra del contrato social sanitario, agravada por los incrementos y extensión del copago sanitario farmacéutico a nuevos colectivos que anteriormente no lo afrontaban, principalmente pensionistas. Se destaca también en este capítulo la trascendencia que tiene ante la ciudadanía la gestión de esta política, que la convierte en un *plebiscito cotidiano* para enjuiciar la legitimidad del papel realizado por las CC.AA. Asimismo, se aborda el proceso de incorporación de nuevas formas de gestión y de colaboración público-privada en la gestión y dotación de nuevas infraestructuras por los Servicios de Salud de las CC.AA., aspecto éste que ha generado una importante controversia sobre su auténtico significado en torno a la dicotomía eficiencia/privatización. Como conclusión,

los autores señalan que los Servicios de Salud de las CC.AA. han articulado un Sistema Nacional de Salud de carácter híbrido —contributivo/universal— con diversidad de fórmulas de provisión, con financiación principalmente impositiva, pero con creciente participación de los copagos. Por otra parte, también destacan que el impacto de la descentralización de la asistencia sanitaria sobre la igualdad de los ciudadanos no está suficientemente contrastado en los estudios realizados.

La segunda parte del capítulo VI se dedica a la política educativa. Una de las peculiaridades que presenta es su doble descentralización: desde el Gobierno central a las CC.AA. y desde éstas a los propios centros educativos. Asimismo, el sistema educativo español se encuentra sometido a una doble fuerza centrífuga: una de ellas de carácter político, por los cambios de esta naturaleza que han impedido su estabilidad y continuidad, la otra, de carácter territorial, derivada de las divergencias políticas en materia educativa mantenidas por las CC.AA. en función de variables ideológico/políticas o de adaptación a contextos territoriales propios. Así todo, donde los autores aprecian más problemas es en la creciente fragmentación de la descentralización en los centros educativos, por la posibilidad que éstos tienen de completar los currículos formativos, en uso de la autonomía pedagógica, así como de organización y gestión que les confiere la Ley Orgánica 2/2006. Este aspecto se acentúa todavía más para los centros acogidos al régimen de conciertos.

La descentralización de la política educativa está protagonizada por tres actores: Estado, CC.AA. y centros educativos, los cuales tienen capacidad para conformar esta política e influir en la prestación del servicio. Asimismo, la descentralización hacia los centros se orienta hacia una red triplemente fragmentada —privados, concertados y públicos—, con el desafío que esto significa a la igualdad de acceso efectivo al derecho a la educación y a una formación nuclear común para todos los ciudadanos.

Debido a su fecha de aprobación, producida en diciembre de 2013, los autores no recogen el impacto de la reciente Ley Orgánica 8/2013, de Mejora de la Calidad de la Educación, de tramitación y aprobación muy polémica, además de rechazada por diversas CC.AA., por entender que a través de la misma se produce una invasión de sus competencias.

La tercera y última política pública que concentra el análisis de este capítulo son la Asistencia Social y los Servicios Sociales. Los autores explican que tratándose de competencias exclusivas de las CC.AA., proliferan los conflictos entre éstas y el Estado, principalmente de naturaleza financiera, por la práctica de recoger créditos para subvenciones en los Presupuestos Generales del Estado para actuar en materias competencia de aquéllas. Lo mismo sucede mediante la utilización estatal de convenios o Planes de actuación en materia de Asistencia Social. A esta complejidad se suma el papel de las Corporaciones Locales como instituciones que también eran competentes en la gestión de los

Servicios Sociales hasta la reciente reforma producida en diciembre de 2013, a través de la ley 27/2013, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local. Al ser la aprobación de esta Ley posterior a la redacción del libro, los autores no comentan el nuevo panorama que se abre y que significa una profunda recomposición del ámbito competencial en materia de Servicios Sociales entre las CC.AA. y los ayuntamientos, en la dirección de prácticamente exclusivizarlo a favor de las CC.AA. Con los mimbres antes expuestos, se han desarrollado en España diecisiete sistemas territoriales de Servicios Sociales, de competencia plena autonómica, pero de financiación y gestión compartida entre AA.PP. Como señalan los autores, el ciudadano se enfrenta a un “artefacto institucional” —p. 300— de compleja composición.

El capítulo se cierra con la referencia al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, SAAD, articulado a través de la Ley 39/2006. Su objetivo es proteger frente a lo que en los países de nuestro entorno se identifica como *long care term*, cuidados de larga duración, requeridos por las personas que precisan de la atención de otras para realizar actividades básicas de la vida diaria. Este sistema de protección se encuentra gestionado por las CC.AA., que asumen la responsabilidad de reconocer y gestionar las correspondientes prestaciones de servicios y económicas que pueden recibir los beneficiarios, pero sobre el cual el Estado ejerce funciones de mantenimiento de sistemas de información, gobernanza y coordinación de las Administraciones implicadas, especialmente Estado y CC.AA. La financiación del SAAD es compartida entre el Estado —por medio del reconocimiento de un nivel mínimo de financiación finalista en los Presupuestos Generales del Estado— y las CC.AA., estas últimas a través de los recursos del sistema general de financiación de las mismas. Los autores exponen las recientes modificaciones incorporadas por el SAAD a través del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, las cuales son interpretadas dentro del “actual contexto de recortes del Sector Público, que podría llegar a desnaturalizarlo conformando una realidad que poco tenga que ver con el sistema pretendido en principio” —p. 303—.

Este juicio que a los autores merece la reciente reforma del SAAD es una opinión muy extendida, que no por ello del todo compartida por quien esto escribe. No es el objeto de esta recensión entrar en aspectos de detalles sobre esta cuestión. Solamente señalar que el SAAD es un paradigmático ejemplo de las fortalezas y debilidades del Estado autonómico. Siendo los Servicios Sociales una competencia exclusiva de las CC.AA., el Estado legisló en materia de protección a la Dependencia en base al título competencial del art. 149.1.1.º de la Constitución, al objeto de garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho subjetivo por la ciudadanía —art. 1.1 de la Ley 39/2006—. Por ello, era imprescindible un marco de coordinación y cooperación entre AA. PP. para garantizar su viabilidad y consolidación. Lo cierto es que, transcurridos más de siete años desde su puesta en marcha, el SAAD, que por su propio origen adolece de un sistema de gobernanza débil, evidenciaba muestras muy alarmantes

de divergencia centrífuga entre territorios, con diferencias muy acusadas en las prestaciones reconocidas y el nivel de protección efectivo de los ciudadanos, cuando precisamente lo que justificaba la intervención estatal era garantizar esa igualdad. Todo ello en un marco de evolución del incremento del coste y gasto del SAAD, que iba camino de duplicar las previsiones de la propia memoria económica de la Ley 39/2009. Esta evolución endógena indeseada del Sistema, en un marco de financiación poco definido, confuso y escasamente realista, unido a la irrupción de la crisis económica, hizo que la reforma, por lo demás reclamada por las propias CC.AA., resultase imprescindible para garantizar la propia supervivencia y sostenibilidad financiera del SAAD.

Como conclusiones de este capítulo, los autores destacan la importancia de estas políticas públicas en el modelo territorial, de tal forma que se puede hablar de un *Estado Autonomico del Bienestar* —p. 304—. Esto ha producido un “deslizamiento” incrementalista del gasto que no ha venido acompañado por la vía de los ingresos, con las correspondientes tensiones que se comentan en el capítulo correspondiente a la financiación autonómica. Esto ocasiona la paradoja, a juicio de los autores, del reconocimiento que las CC.AA. tienen por la ciudadanía en materia de prestación de servicios, contrapuesta a su invisibilidad fiscal respecto a los ingresos necesarios para su financiación. También se preguntan, entre otras cosas, qué sucederá con el Estado autonómico en la actual reconfiguración del Estado del Bienestar, pregunta sin duda de gran relevancia, pues una parte nada desdeñable de la legitimidad ciudadana del Estado autonómico está en su tarea de agente proveedor de servicios y prestaciones públicas. Posiblemente, éste sea uno de los factores que expliquen la deriva soberanista de Cataluña, toda vez que los actuales límites financieros del Estado autonómico, con escaso margen de ampliación en el marco de la crisis económica, permitirán en el futuro a Cataluña, al menos en el medio plazo, gestionar de forma expansiva las políticas públicas de gasto social.

El **capítulo VII** del libro, se dedica por **Paloma Román al sistema de Partidos de las CC.AA.** A la tradicional línea de fractura socioeconómica, *cleavage*, explicada por las preferencias políticas de los ciudadanos, se añade en España la correspondiente a la forma de organización territorial del Estado, que ha favorecido la aparición de fuerzas políticas que defienden reivindicaciones nacionalistas o regionalistas. A su juicio, el Estado autonómico también ha propiciado el auge y la casi *mecanización* del rol de las organizaciones partidistas en todos los órdenes y niveles del Estado, consolidando 17+2 arenas políticas —todas las CC.AA. además de Ceuta y Melilla—, en las que los partidos interactúan pensando no sólo en los asuntos de la respectiva Comunidad Autónoma sino en la política estatal. El modelo estatal de sistema de partidos, básicamente el mismo desde 1977 a la actualidad, es descrito como de multipartidismo moderado o bipartidismo, según las coyunturas de la vida política —existencia o no de mayorías absolutas—. Asimismo, el sistema electoral tiene efectos mayoritarios, al perseguir la elección de gobiernos fuertes

y estables, con escasas diferencias entre los sistemas nacional y autonómico. La autora describe la tipología de sistemas autonómicos de partidos, que van desde los puramente bipartidistas —Castilla-La Mancha—, multipartidista —País Vasco, Cataluña...—, multipartidista con fuerzas regionalistas —Cantabria, Baleares...— a bipartidista con presencia *suficiente* de IU —Andalucía, Asturias, Madrid, Extremadura...—

Como principales conclusiones para la autora, destaca que la consolidación de arenas políticas autonómicas ha condicionado a los partidos en muchas dimensiones: ideológico-discursiva, organizativas y/o estratégicas. Esto ha orientado las pautas y actuaciones de los partidos, el comportamiento electoral de los españoles así como la organización interna de los partidos de ámbito estatal. También sus efectos se han extendido al perfil e itinerarios de los políticos españoles, ampliando y consolidando para éstos últimos un sistema de reparto de *botín* político, fundamental para la estabilidad de sus respectivos líderes y de las facciones internas. Asimismo, se constata que el transcurso del tiempo en el rodaje de los subsistemas autonómicos de partidos ha ido generando una mayor fragmentación, especialmente en aquellos territorios que ya presentaban inicialmente una mayor pluralidad que la media —p.e. Cataluña—.

La **tercera y última parte** del libro se dirige a las **Nuevas Dinámicas de Relación**. El **capítulo VIII**, primero de esta parte, tiene por título **La buena gobernanza del Estado autonómico: un largo camino por recorrer**, escrita por **Argimiro Rojo y Enrique José Varela**. Los autores persiguen como primer objetivo identificar algunas de las condiciones para la buena gobernanza autonómica, entendiendo por tales aquellas que se consideran necesarias para hacer posible el buen funcionamiento del Estado autonómico. A este respecto, señalan que la Constitución no ha previsto un adecuado sistema de articulación entre Estado y CC.AA. La dimensión institucionalizada de relaciones intergubernamentales en España se articula en torno a las Conferencias Sectoriales, como cooperación vertical multilateral del Estado con todas las CC.AA., y los Convenios de Colaboración, entre el Estado y las CC.AA., como instrumentos de relación en plano de igualdad. Los autores sostienen que las Conferencias Sectoriales no han acabado de consolidarse por sus dificultades, carencia de ritmo en su funcionamiento y escasa formalización de los acuerdos adoptados en su seno. También apuntan como poco adecuado el recurso incesante a la negociación bilateral entre el Estado y cada Comunidad, al impedirse un diálogo colectivo por parte de las CC. AA, con preeminencia del diálogo entre partidos políticos. Se trata de un modelo de relación intergubernamental radial y bilateral que recurre al regateo permanente y discriminatorio y que debería corregirse con mayor madurez del Estado autonómico. Consideran que tampoco se ha rentabilizado la Conferencia de Presidentes, como instrumento que debería impulsar un modelo de relaciones cooperativas de marcada orientación política.

Sí destacan que el modelo territorial ha sido exitoso en el objetivo constitucional de crear un Estado descentralizado con amplio nivel de autogobierno.

Aunque ha habido éxito en términos de democratización del proceso político territorial y acercamiento del poder a los ciudadanos, no ha estado exento de tensión. Sea como fuere, los autores señalan que el Estado autonómico es una realidad consolidada ante la ciudadanía. Incluso llegan a mostrar un declarado entusiasmo por el mismo, al que consideran “...un requisito y condición indispensable de gobernabilidad y buena gobernanza en nuestro país” (p. 355), aunque también reconocen el atrevimiento de esta afirmación, en el marco de la actual crisis institucional y económica que sufre nuestro país y cuando no son pocos los que atribuyen al Estado autonómico parte de responsabilidad en la misma.

En la última parte de este capítulo, los autores realizan un ejercicio prescriptivo-normativo sobre las buenas condiciones para la gobernanza del Estado autonómico. Parten para ello de las insuficiencias y déficits del mismo, que en gran parte han imitado los defectos del Estado, sin olvidar la aceleración de las dinámicas centrífugas rupturistas en los nacionalismos periféricos, que según los autores confirma la teoría de E. Gellner (1998) de que es el nacionalismo el que hace la nación y no al contrario. En definitiva, el modelo de Estado autonómico y su éxito ha contribuido también al proceso de construcción de las identidades nacionales así como a la emulación y competitividad entre CC.AA. Por ello, defienden la necesidad de sentar un equilibrio de poderes territoriales y Administraciones públicas, restableciendo los elementos de realidad común y permanencia de la comunidad cultural, histórica y política de España como nación plural. Defienden un “Estado-Comunidad” de perfil gestor y liderazgo institucional que integre a la ciudadanía en torno a un modelo que afronte los retos futuros. Cabe interrogarse si esta postura de proactividad y cierto optimismo en pro de la eficiencia institucional, la igualdad y la libertad son argumentos suficientes para contrarrestar las posiciones del nacionalismo radical, que como se constata más recientemente, está más atento a los aspectos identitarios y soberanistas.

El **capítulo IX** se dedica a **la acción exterior de las Comunidades Autónomas**, escrito por **Argimiro Rojo**, a través del cual se analiza la acción de las CC.AA. en el marco de la acción exterior regional. Observa el fenómeno de que pese a que los Estados han residenciado las competencias de política exterior en los órganos centrales, la sociedad internacional se caracteriza hoy día por el intenso pluralismo relacional, pues cada vez son más numerosas las actividades llevadas a cabo por las entidades regionales que traspasan las fronteras estatales. El actor regional constituye ya una parte claramente interesada —*stakeholder*— en el proceso y la lógica del multilateralismo así como en la gobernanza global y multinivel, sosteniendo el autor que su presencia internacional debe producirse de manera gradual y estratégica.

En este capítulo también se expone la evolución y marco de participación de las regiones en la Unión Europea, apreciándose en esta última una incipiente regionalización, en tanto que numerosas competencias cedidas por los Estados miembros son de titularidad regional. Asimismo, la aplicación del principio

de subsidiariedad no sólo se extiende a la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros, sino que también ha de ser aplicado al nivel regional o local de éstos. El poder regional dentro de la Unión tiene múltiples manifestaciones: participación en Comités consultivos de la Comisión, grupos de trabajo, directamente en el Parlamento Europeo —como es el caso de Bélgica—, en el Consejo de la Unión a través de la representación del respectivo país, etc. Centrando el análisis en el Estado autonómico, al autor expone la evolución que han tenido las CC.AA. en su participación ante la Unión Europea. Con antecedentes incluso anteriores a la entrada de España en la Unión Europea en 1986, ésta se consolida institucionalmente a partir de 1988 a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas —actualmente para Asuntos de la Unión Europea— así como con la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Asimismo, desde 1998 las CC.AA. pueden formar parte de la delegación española ante el Consejo de Ministros de la Unión. Igualmente, está la representación de España de veintiún miembros en el Comité de Regiones, de los que diecisiete corresponden a las CC.AA. Otra vía de intervención exterior ha sido la apertura de *embajadas* en forma de Oficinas y Delegaciones propias ante la Unión Europea, yendo más allá algunas CC.AA., principalmente Cataluña y País Vasco, con una extensa red internacional de oficinas a nivel internacional. A este respecto, cabe señalar que la nueva Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado, aprobada por las Cortes el 13 marzo de 2014, ha tenido el rechazo de estas dos CC.AA., por entender que se les recortan las competencias en esta materia.

Como principal conclusión, el autor extrae una valoración positiva de la participación regional en la gobernanza europea, constituyendo un instrumento de implementación de políticas públicas europeas y de preservación de la diversidad cultural europea. Va más allá al señalar que el éxito de la gobernanza europea va a depender en gran parte del acierto en el tratamiento de la cuestión regional, por lo que, a su juicio, debería propiciarse una estructura multinivel de gobierno de la Unión Europea: regional, estatal y supraestatal.

Las **relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas** son estudiadas en el **capítulo X** del libro por **Javier Gómez de Agüero**. A través del mismo se exponen y analizan los instrumentos y relaciones entre las CC.AA. así como entre éstas y el Gobierno central. Estableciendo la clásica diferenciación entre relaciones multilaterales y bilaterales, se detiene en el análisis de cada uno de ellos. Los instrumentos multilaterales son la Conferencia de Presidentes Autonómicos, las Conferencias Sectoriales y los órganos colegiados de la Administración General del Estado en los que participan las CC.AA. Estos instrumentos de participación son también estudiados en el capítulo del libro dedicado a la gobernanza de las CC.AA., que ya ha sido comentado. Como aportación diferencial de este capítulo está el análisis que se recoge

de los instrumentos bilaterales de cooperación: las Comisiones Bilaterales de Cooperación y los Convenios de Cooperación.

Como conclusión, el autor sostiene que una de las grandes carencias del Estado autonómico es la coordinación interadministrativa y multinivel. Considera que está ausente una mayor institucionalización de esta cooperación. Falta una institución que incorpore una mayor cooperación política —posiblemente un auténtico Senado federal—, que se ha intentado suplir a través de la Conferencia de Presidentes. Coincidiendo con el análisis apuntado en anteriores capítulos del libro, esto ha hecho que el papel vertebrador haya sido asumido por los partidos políticos, siendo los acuerdos alcanzados en las Conferencias Sectoriales o en las Conferencias de Presidentes Autonómicos la oficialización de compromisos políticos previos. La corrección de este problema, opina el autor, es uno de los principales retos del Estado autonómico.

Junto a su indefinición, si algo caracteriza al Estado autonómico ha sido su permanente evolución, lo que ha hecho que endógenamente parezca provisional e inestable. Poniendo el foco en esta cuestión, el libro finaliza oportunamente con el capítulo dedicado por **Antonio Garrido** a las **Reformas Estatutarias**. En primer lugar, analiza las etapas de desarrollo y evolución del Estado autonómico hasta la aprobación de los Estatutos de Autonomía de última generación. El autor, en un fenómeno ya comentado en capítulos anteriores, destaca el progresivo proceso de *nacionalización* del sistema de partidos en España, con el creciente espacio político de los partidos nacionalistas. La discusión sobre las reformas estatutarias convulsión el debate político de la primera legislatura de Zapatero entre los años 2004 y 2008, aunque los antecedentes se situaban en anteriores gobiernos de Aznar —negociaciones y enfrentamientos con las CC.AA. del País Vasco, Cataluña y Andalucía—, si bien la primera propuesta presentada, *Plan soberanista de Ibarretxe*, fue rechazado por las Cortes en 2005. Más accidentada fue la tramitación de la reforma del Estatuto de Cataluña, aprobado por amplia mayoría en el Parlamento de Cataluña, modificado de forma importante en su tramitación en las Cortes y recurrido posteriormente ante el Tribunal Constitucional, que anuló o sometió a interpretación diversos artículos. A esta reforma le siguieron las de los estatutos de Valencia, Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Navarra y Extremadura, si bien en otras CC.AA. no prosperaron, como Canarias y Castilla-La Mancha. Este resultado desigual respondió en gran parte a que en escenarios territoriales dominados por el bipartidismo y la fuerte competitividad electoral —p.e. Castilla-La Mancha o La Rioja—, no fue posible alcanzar acuerdos sobre la reforma.

El autor efectúa un análisis de los principales contenidos y características de los nuevos Estatutos. En lo que respecta a las cuestiones identitarias, éstas han sido las más conflictivas en su tramitación y aprobación. La denominación y pretensión del reconocimiento como *nación*, o el *derecho a decidir* resultaron ser en el caso de País Vasco, Cataluña y Andalucía los aspectos menos pacíficos.

Otra de las aportaciones más importantes de estos nuevos Estatutos fue la incorporación de *cartas de derechos*, aspecto también muy controvertido. En cuanto a las competencias, la crítica del PP se centró en el denominado *blindaje competencial*, así como en la corrección del contenido concreto de algunas de las competencias, entendiendo además que era necesario reconocer que en materias relativas a garantizar la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles o en la ordenación general de la economía, las competencias exclusivas de las CC.AA. podían estar afectadas por la legislación estatal. Igualmente se exigió la inclusión de referencias al carácter supletorio del derecho estatal. Hubo también otros importantes aspectos de controversia, como la designación de representantes de las CC.AA. en organismos reguladores estatales o la gestión del agua y las confederaciones hidrográficas, incluso con enfrentamientos entre CC.AA. —Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia...—.

Pero si importantes fueron los enfrentamientos antes señalados, si cabe fueron más complejos y polémicos los relativos a la suficiencia financiera, los criterios para determinarla —población, PIB territorial, insularidad, dispersión poblacional...—, los mecanismos de nivelación de servicios, los espacios fiscales propios, la determinación territorializada de las inversiones del Estado..., aspectos algunos de ellos que son estudiados en el correspondiente capítulo del libro. En cuanto a la cooperación y las relaciones institucionales, los avances de los nuevos Estatutos se produjeron con la inclusión de artículos y disposiciones que prevén la participación de las CC.AA. en las decisiones de la Unión Europea, la obligación del Estado de informar a las mismas de los proyectos normativos en tramitación de la Unión que les afecten, la participación en las delegaciones del Estado ante aquélla, etc. Asimismo, los Estatutos recogieron diversa regulación de las Comisiones Bilaterales Estado-CC.AA.

En este último capítulo se echa en falta algún tipo de conclusión, siendo como es la propia evolución del Estado autonómico la que más insatisfacciones ha generado y más incertidumbres despierta. El enorme esfuerzo político e institucional realizado para alumbrar los nuevos Estatutos, especialmente en el caso de Cataluña, parece que no ha servido para fortalecer y legitimar el Estado autonómico ante los nacionalismos radicales, que lo dan por agotado. Probablemente, no es otra cosa sino la confirmación de que para los partidos nacionalistas el Estado autonómico era la estación de partida hacia la soberanía y el derecho a decidir, cuando el modelo constitucional buscaba, al menos para los partidos nacionales mayoritarios, convertirse en la casa común que recondujese las tensiones nacionalistas.

La continua evolución del Estado autonómico ha hecho que en los pocos meses transcurridos desde la edición del libro se hayan producido significativas novedades, algunas de las cuales se han comentado dentro del correspondiente capítulo. Recientes leyes aprobadas, como son la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado; la Ley 27/2013, de Racionalidad y Sostenimiento de la

Administración Local o la Ley Orgánica 8/2013, para la Mejora de la Calidad Educativa, que no tienen como fines declarados reconfigurar el mapa competencial de las CC.AA., originan indudables efectos sobre amplios espacios de las competencias ejercidas por éstas. Por su posterioridad, ha quedado fuera del libro la referencia a esta nueva oleada legislativa, sobre la que cabría interrogarse si, ante la dificultad política de replantear el marco de competencias estatutarias, no se esté siguiendo una estrategia de aproximación indirecta, buscando un nuevo reequilibrio competencial que algunos identifican como recentralizador. Será una cuestión que necesitará algo de tiempo para contrastarse.

En resumen y para terminar, la variedad de enfoques y el tratamiento sectorial prestado por el libro es extensivo y deja pocos aspectos sin tratar, contraponiendo visiones y perspectivas diferentes sobre un tema tan abierto y en permanente evolución. No obstante, en el estudio de una cuestión tan amplia como el Estado autonómico, es casi inevitable que hayan quedado fuera ciertos aspectos. Si acaso apuntar algunos, como la incidencia del terrorismo en la configuración del Estado autonómico, el impacto del viraje soberanista catalán o el encaje de las Administraciones locales en el mismo, en este último caso en lo que algunos entienden como una pendiente segunda descentralización del Estado.

Como balance del libro, sin duda se trata de una obra que aporta un gran valor añadido al panorama bibliográfico sobre la materia, por su enfoque plural, abierto y sistematizador. Asimismo, su orientación pedagógica y el apartado de actividades didácticas que se recogen al final de cada capítulo propicia que sea adoptado como manual al uso y obra de referencia en la formación sobre la materia.