

**ENSAYO BIBLIOGRÁFICO:** *Nuevos retos para la Teoría del Estado tras la segunda ola de reformas estatutarias.*

Ensayo bibliográfico de los siguientes libros:

Francisco Sosa Wagner e Igor Sosa Mayor: *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta, Madrid, 2006.

Luciano Vandelli: *Trastornos de las instituciones. Prólogo para españoles de Francisco Sosa Wagner*, Trotta, Madrid, 2007.

En mi estancia en Viena, como apresurada turista, hace unos cuantos lustros, esta ciudad no fue una parada más de las casi infinitas y desordenadas de un viaje agotador por centroeuropa. Recuperando las imágenes de aquella estancia, al modo y manera de un turista nipón tras un viaje semejante, me reafirmo en un recuerdo, la elegancia de esta ciudad majestuosa y lo hermoso de su impronta. Mi lugar favorito era y sigue siendo, con perdón hacia la Catedral de San Esteban, el palacio de verano situado a las afueras de la ciudad, el Schönbrunn. La majestuosidad de sus jardines te transporta a otra época, tiempo y lugar, precisamente, en los que comienza el libro que ahora glosamos.

La saga de los Sosa, Sosa Wagner y Sosa Mayor, ha partido de esta ciudad para trazar una senda de reflexiones a partir de un pasado y de un presente. El pasado, el del Imperio austro-húngaro, y el presente, el de la España autonómica. En esta obra podemos visualizar un eslabón más de una cadena cuyos precedentes serían dos grandes opúsculos, *Fragmentos de Estado*, Jellinek (1896), y *España invertebrada*, Ortega y Gasset (1922), ambas piezas determinantes en la construcción de la Teoría del Estado. Es, precisamente, la necesidad de una revisión de alguno de los cimientos básicos sobre los que se asienta la Teoría del Estado el epicentro de este ensayo, que se contextualiza en el momento de transición de la VIII a la IX legislatura en España y cuyo principal referente será la estela dejada por la segunda ola de reformas estatutarias, remodelando la expresión que inmortalizaría Alvin Toffler.

La obra se estructura en forma de tríptico, donde sus tres cuadernos, dedicados respectivamente al estudio de la monarquía dual del Imperio austro-húngaro, al análisis del actual período de reformas estatutarias en España y, finalmente, a una revisión de la tradicional Teoría del Estado, se engarzan mediante una constante reflexión, revisión y contagiosa reacción a los aspectos más relevantes del momento actual de la evolución del Estado autonómico.

Tras el interesante prólogo de Joaquín Leguina, en el que apunta amargamente al nacionalismo y a la emulación como las dos bisagras que mueven el sistema autonómico y del que seguramente recuperaremos algunos asertos lapidarios, tales como los «criterios *adánicos*» que parecen inspirar a una nueva generación de políticos (p. 11), el *cuaderno primero* desmenuza las particularidades del Imperio austro-húngaro. La añoranza hacia el «dualismo» austríaco-magiar ha aflorado en España, en distintas épocas y desde distintos puntos. A finales del XIX, de la mano del nacionalismo catalán, y a finales del XX, desde proclamas que conceptúan a España como una «nación de naciones», la mirada ha tornado hacia centroeuropa. Las coordenadas cronológicas que enmarcan el contenido de este rico cuaderno, prolijo en datos y sumamente aleccionador, son el siglo XIII (en 1282 los hijos de Rodolfo de Habsburgo, Rodolfo y Alberto, tomaron posesión de Baja y Alta Austria) y el siglo XX (noviembre de 1918, momento en el que Carlos I de Habsburgo depone su corona). El punto de inflexión de este *iter* lo podríamos ubicar en 1526, cuando Fernando I, hermano menor del Emperador Carlos I, se convierte en rey de Hungría y Bohemia. A partir de ahí, y a lo largo de más de un centenar de páginas, se satisface con creces el objetivo de ofrecer al lector «una ligera brújula que le permita orientarse medianamente en el espeso bosque de siglos y siglos de Monarquía Habsburga» (p. 32). Con particular avidez éste revisará las distintas nacionalidades, magistralmente descritas, auténtico «sudoku» convertido en pilar del Imperio: magiares, croatas, eslovacos, polacos, rutenos, italianos, serbios, eslovenos, rumanos. Crisol de culturas, religiones y lenguas (p. 104) que pudiera tildarse de surrealista, en boca de André Breton, sino tuviéramos la certeza de su existencia. Empero, este panorama se nos evidencia sobrecogedor si nos aproximamos a él desde el neologismo de la «polivisión», a un lado de la pantalla las nacionalidades glosadas y al otro las ya existentes y las incipientes que proliferan hoy en España. Los reflejos en este pseudoespejo histórico se hacen más nítidos cuando la obra glosada se adentra en la narración de los «Compromisos» a los que hubo de llegar Austria con Hungría (1867) y ésta, a su vez, con Croacia (1868). Merecen ser destacados dos datos asociados a ambos: primero, su causa: «la debilitada situación del gobierno de Viena en el espacio inter-

nacional» (p. 82); segundo, su naturaleza: más allá de la dialéctica entre el carácter personal o real de las uniones (pp. 88 y 98, respectivamente) lo que ambas desarrollan es un entramado competencial e institucional de meridiana naturaleza confederal, asumiendo que la transitoriedad es un rasgo intrínseco a esta forma territorial de Estado.

El *cuaderno segundo* imprime a la obra un giro radical que conlleva un salto en el tiempo y en el espacio, sin arrinconar las páginas precedentes, mas conceptualizando la actual problemática territorial española como epígono de lo narrado (p. 140). Así, los principales iconos con que se ilustraría el vigente proceso de reformas estatutarias en España vendrían a ser los siguientes: en lo concerniente al patrón que pudiera guiar este proceso, el modelo federal, el profesor Sosa Wagner no duda en levantar tal velo, imposible de sostener cuando uno de sus pilares es el «fuego inextinguible de la reivindicación nacionalista» (p. 144) y, ante todo, cuando se ha dado el pistoletazo de salida a la reforma estatutaria sin haber previamente trazado el circuito, al no existir un «acuerdo previo de conjunto acerca de cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales, etc.» (p. 143) (1). La conversión de los «derechos históricos» en fundamento de muchas pretensiones estatutarias se vincula, muy acertadamente, con algo que taumatúrgicamente se nos ha presentado como su consecuencia y que no es otra cuestión, sino la autodeterminación. Nuevamente, el autor pone los puntos sobre las íes, sosteniendo que «proclamar el derecho a la autodeterminación —es inútil engañarse— es proclamar el derecho a la secesión» (p. 150). La polémica lingüística también queda en evidencia, advirtiéndose que en este bosque de lenguas en el que parece que nos adentramos «el lenguaje puede perder su función capital, la comunicación» (p. 152). Por último, la nota *sui generis* con la que ha querido adornarse la versión española de organización territorial, el bilateralismo, es objeto de una interesante disertación del profesor Sosa, en cuyo contexto formula una de las sentencias que más ha trascendido de este trabajo: «España no se rompe. Pero el Estado se fragmenta» (p. 164).

El *cuaderno tercero* y último tiene la virtud de aportar un halo de esperanza sobre este panorama desolador descrito. Recuperando la «germanofilia» que recorre toda la obra, el profesor Sosa se concentra en dar una solu-

---

(1) Sobre esta cuestión nos hemos manifestado prolijamente en el estudio introductorio a la obra de Ronald WATTS (2006): 13-71. Una apretada síntesis de nuestra tesis radica en una clara apuesta por el fortalecimiento federal de España, dentro de la versatilidad de su implementación básicamente como un federalismo asimétrico, pero purgando severas patologías que indefectiblemente conducirían a una confederalización del mismo.

ción o lo más aproximado a ella, para lo cual opta por la vía magistral de recurrir a la Teoría del Estado, en su más clásica acepción, para desde allí postular una redefinición de alguna de sus categorías básicas, como la soberanía, de la mano de una «soberanía conjunta o compartida» (p. 200) o el Estado, desde «los Estados transnacionales» (p. 209), presentados bajo formato federal, del que no duda en propugnar su bondad (p. 210), mas partiendo del principio fundamental de «subordinación de las partes al todo» (p. 211).

La obra analizada se ha hecho un hueco en la literatura indispensable para todo aquel que pretenda saber algo de España y de los españoles. La calidad de una prosa rica en significantes y depurada en significados, la actitud irónica con la que se azuza el debate y la reflexión que se suscita al llamar las cosas por su nombre, al pan pan y al vino vino, convierten a esta obra en un referente a considerar para afrontar el devenir territorial de España. Su contenido se recupera allí donde el autor vislumbra una oportunidad para ello, circunstancia que no debemos soslayar, agregando a esta glosa una referencia al *Prólogo para los españoles* (pp. 9-39) que Francisco Sosa Wagner hace al brillante, hilarante e inquietante trabajo de Luciano Vandelli, *Trastornos de las instituciones políticas*, Madrid, Trotta, 2007. Sosa hace suyas las armas con las que, entre otras afrentas, Vandelli arremete contra una distorsionada idea de federalismo consistente en incrementar sin límite las competencias regionales, en blindarlas (p. 22), en convertir a una subjetiva visión de la historia en referencia idolatrada de futuro y en tratar de despistar al ciudadano con caramelos reformistas, ora de la Constitución, ora de instituciones como el Senado (p. 29). Diagnosticados los males, indiscutiblemente la tarea de formular una terapia se puede facilitar, estamos convencidos de que ésta o éstas existen y obras como las glosadas han de considerarse como magníficos alicientes para no cejar en esa tarea. Lo de España sí tiene remedio.

Llegados a este punto y a esta conclusión, que a su vez es una profunda convicción, y desde este privilegiado mirador al que nos han aupado las obras glosadas buscaremos hacer una reflexiva sinopsis de algunas cuestiones que protagonizan el capítulo autonómico en el libro de la IX Legislatura que acabamos de inaugurar, una especie de estado de la cuestión autonómica. Tres son los pilares sobre los que estimamos la oportunidad y la necesidad de desarrollar una serena reflexión: el fantasma de la secesión, metamorfoseado en el anuncio de consulta a la sociedad vasca a celebrar presuntamente el 25 de octubre de 2008; la resaca, en su doble acepción ora como residuo o consecuencia ora como malestar que padece al despertar quien ha acometido un exceso, de las reformas estatutarias y, como epílogo, la modi-

ficación de la forma territorial del Estado desde fórmulas federales, alternativa sobre cuya bondad repara el profesor Sosa en la obra glosada (p. 210) y sobre la cual, a veces, hemos llegado a pensar que cualquier análisis, discusión o debate no deja de ser un ejercicio en el que convertimos en virtud la necesidad.

*Sobre consultas, hojas de ruta y presuntos conflictos: el nuevo formato del derecho a la autodeterminación.* El Presidente de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Señor Ibarretxe, en el marco del debate sobre Política General celebrado en el Parlamento Vasco el 28 de septiembre de 2007 cifraba como epicentro de su «hoja de ruta para alcanzar la paz y para abordar la solución del conflicto vasco» una consulta a la sociedad vasca a celebrar el 25 de octubre de 2008. El exiguo análisis de la misma que aquí vamos a plasmar se centrará en tres aspectos: naturaleza de la propuesta de referéndum, valoración jurídica de la misma y, finalmente, en una disertación sobre posibles escenarios.

Las consultas y referenda que postuló el señor Ibarretxe son, al menos, tres: un «referéndum ratificador», «un referéndum habilitante» y un «referéndum resolutivo», pese a que sólo este último se designó como tal, usando para los dos primeros el eufemismo de «consulta». Estas contribuciones al constitucionalismo, probablemente inmersas en el «constitucionalismo útil» (apartado IV.1 del discurso del Lehendakari) (2) al que se alude y cuya volubilidad contraviene la mínima seguridad jurídica que se deriva de una Constitución, se insertan en el siguiente proceso. El referéndum ratificador culminaría la celebración de un hipotético «Pacto Político entre Euskadi y España» alcanzado con el Presidente del Gobierno español, aprobado por el Pleno del Parlamento vasco y sobre el que se posicionarían los ciudadanos vascos. Su convocatoria recaería conjuntamente en el Presidente del Gobierno español y en el Lehendakari y sus efectos los podríamos calificar de integradores al incorporar ese pacto al ordenamiento jurídico. Es el más pareci-

---

(2) Que concebiría «los Derechos Históricos del Pueblo Vasco como preexistentes a la propia Constitución y, por lo tanto, una herramienta de gran utilidad para interpretar el derecho a decidir del Pueblo Vasco y su ejercicio de manera pactada», algo difícil de encajar con lo sostenido reiteradamente por el Tribunal Constitucional y que ha recordado recientemente: «El Estado Autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquella, como señalábamos en su momento, «no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones “históricas” anteriores» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3) (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4.a) *in fine*).

do a un referéndum que culmina un proceso de reforma estatutaria, salvo que el poder legislativo estatal no aparece por ningún lado. Si este proceso se frustra, subsidiariamente, surge la figura del «referéndum habilitante» o «consulta habilitadora», con un efecto político de impulsar un diálogo entre ETA y el gobierno español y de promoción de la negociación entre todas las fuerzas políticas vascas. Su convocante sería exclusivamente el Lehendakari. Estas dos, ratificación o habilitación, son las formas que puede adoptar la consulta de fecha de 25 de octubre de 2008. Finalmente, un referéndum «resolutivo», a celebrar en el segundo semestre del año 2010, sería el que, en palabras de Ibarretxe «plasmase el ejercicio del derecho a decidir libremente nuestro propio futuro», es decir algo así como la reencarnación del tan anhelado derecho de autodeterminación. En el fondo de todos estos neologismos hallamos una vocación de implementar el estatus de libre asociación reclamado por el artículo 12 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, rechazada por el Congreso en 2005, y su continuidad, artículo 13 del mismo, entendida como ejercicio democrático del derecho a decidir.

La valoración jurídica de este anuncio puede concretarse desde los dos parámetros que asociamos a la figura de Carl Schmitt, la legalidad y legitimidad. En términos de legalidad los artículos 92 y 149.1.32 de la Constitución no dejan lugar a duda de la competencia exclusiva del Estado para autorizar consultas populares por vía de referéndum. La parcheada Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, indica con meridiana claridad que la autorización para celebrar un referéndum corresponde al gobierno, a propuesta de su Presidente, y que la convocatoria corresponde al Rey, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente. La única excepción se refiere a las consultas populares que puedan celebrarse por los ayuntamientos. Las recientes reformas estatutarias han distorsionado levemente este marco jurídico. Pienso en la habilitación competencial que desde el artículo 122 de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de julio de 2006 se efectúa a la Generalitat para celebrar en el ámbito de sus competencias «consultas populares» del tipo encuestas, audiencias públicas, foros de participación, pero no referendos. El más difícil todavía viene desde la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, donde se incluye la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque un «referéndum de ratificación» (art. 115.7) o «referéndum confirmatorio» (DT 5.<sup>a</sup>) del cuerpo electoral de la reforma previamente aprobada mediante Ley Orgánica por las Cortes, convocatoria que deberá estar avalada por un acuerdo de las Cortes de Aragón adoptado por dos terceras partes de sus miembros. Con ello se abre la celebración de referéndum por aquellas Comunidades Autónomas

que no utilizaron ese sistema en la aprobación de sus Estatutos. Empero, ante este panorama cualquier convocatoria de referendos por los sujetos no habilitados por la Constitución es inconstitucional, esto es ilegal. En términos de legitimidad sólo podemos avanzar que focalizar la legitimidad democrática de nuestro Estado en la posibilidad o no de celebrar un referéndum merced a la convocatoria de un presidente autonómico significa negar la legitimidad, cual vasos comunicantes, de los procesos y cauces existentes, es decir autocuestionar la legitimidad del propio mandato del Lehendakari y del legislativo autonómico. Una *reductio ad absurdum*.

Sobre los escenarios con los que nos podemos topar y las reacciones a adoptar por el gobierno cabría apuntar lo siguiente. Una eventual convocatoria de un referéndum por el Lehendakari es susceptible de impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, en base a la previsión del artículo 161.2 de la Constitución y a los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional referidas a disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas. Si aún así el proceso continuase, la Constitución, dentro de lo que se conoce como «federalismo coercitivo» contempla un mecanismo (artículo 155), excepcional, que impediría la ejecución de esas disposiciones previamente impugnadas ante el Tribunal Constitucional. La suspensión de esa ejecutividad puede canalizarse mediante diversas medidas de bloqueo o de presión, incluso de naturaleza económica.

Estamos ante un reto al Estado constitucional que pretende la confederación del mismo, hurtando a su soberano titular, el pueblo español, el poder y la facultad para decidir sobre ello. Una reflexión general, que se proyectaría sobre todo lo anterior, nos insta a reparar en el «derecho de autodeterminación», concebido como un derecho colectivo cuya correcta acepción lo define como una «decisión soberana de una comunidad territorial sobre su forma política» [Solozábal (2003): 148], en *román paladino* «el derecho a la secesión», como afirma Sosa Wagner (p. 150). Éste no cabe en nuestro ordenamiento jurídico, es incompatible con nuestra Constitución y con la decisión del poder constituyente de atribuir la soberanía al pueblo español en su conjunto. Ni el derecho internacional, ni la dinámica de la política internacional son espejos válidos para reflejar la situación española. El punto final de este silogismo es meridianamente claro, si no cabe la secesión en nuestro marco jurídico, con rotundidad, lo que tampoco cabe es preguntar sobre la secesión, al margen del formato que para ello se utilice.

*Sobre la resaca de las reformas estatutarias.* La alargada sombra de las reformas estatutarias acometida en la VIII legislatura se proyecta bajo diferentes manifestaciones, entre las que podemos resaltar las siguientes: Prime-

ro, la conclusión de ese proceso en términos de generalización. Así la repesca de reformas frustradas, como la vasca, rechazada por el Congreso el 1 de febrero de 2005, proceso cuya constitucionalidad sería confirmada por el Tribunal constitucional en dos Autos de 31 de enero de 2005 (3); la implementación de reformas estatutarias ejecutadas, como la catalana; la recuperación de reformas pendientes, como la de Castilla-La Mancha, la canaria, bloqueada fundamentalmente por la demanda de una reforma electoral autonómica focalizada en el cómputo del voto de la inmigración, o la gallega; la iniciación de reformas estatutarias ni tan siquiera planteadas, pero que estimamos no pueden soslayarse, como las de Ceuta y Melilla [Seijas Villadangos (2006): 106-109] y, por concluir, la atención a la evolución de las reformas que simplemente se han hecho, sin hacer demasiado ruido ni *ad extra* ni *ad intra*, como la última del Estatuto de Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre).

Segundo, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las reformas ya aprobadas. Los recursos (4) se agolpan en la agenda del Tribunal, las

---

(3) ATC 44/2005, de 31 de enero, inadmite la demanda de amparo interpuesta por d. Gaspar Llamazares Trigo y ATC 45/2005, de 31 de enero, inadmite la demanda de amparo interpuesta por d. José Iñaki Erkoreka y otros, ambas en relación con la tramitación de la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. La esencia de su contenido la podemos circunscribir a que: primero, no es equiparable el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía previsto en el art. 151.2 CE y el procedimiento de reforma de los mismos (FJ 3); la plena constitucionalidad de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y los Acuerdos de la Mesa de la Cámara que la aplicaron, de 19 y 25 de enero de 2005 (FJ 4), que se limitan a desarrollar, supliendo una laguna jurídica, el art. 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados, sin que para ello hayan transgredido los límites que han de respetar los órganos de gobierno y dirección de las Cámaras en el ejercicio de su función de interpretar o suplir sus Reglamentos en los casos de duda y de omisión (FJ 5); el Tribunal, finalmente, no aprecia «un supuesto de trato desigual ni una sospecha de discriminación *ad personam* que pudieran padecer los recurrentes», ni «una supuesta desconfiguración o desnaturalización de la representación política» que se configura como un derecho fundamental y se reconoce en el art. 23.2 CE (FJ 6).

(4) En relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite diversos recursos de inconstitucionalidad: el n.º 8045-2006, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (B.O.E n.º 241, de 9/10/2006, p. 34930); el n.º 8675-2006, promovido por el Defensor del Pueblo (BOE n.º 248, de 17/10/2006, pp. 35829-35830); el n.º 8829-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE n.º 262, de 2/11/2006, p. 38024); el n.º 9330-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja (BOE n.º 262, de 2/11/2006, p. 38024); el n.º 9491-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón (BOE n.º 277, de 20/11/2006, p. 40584); el n.º 9501-2006, promovido por el Consell de la Generalitat de la Co-

primeras sentencias ya se han dictado (5), pero el protagonismo se cierne sobre las expectativas en torno a la sentencia estrella del Estatuto estrella, el catalán. Los sólidos cimientos del Tribunal han sido horadados con recusaciones, críticas y alguna autoinmolación, en forma de sentencia, que el propio tribunal ha protagonizado. La duda de si estará a la altura lamentablemente se extiende más allá de lo políticamente deseable y de lo jurídicamente tolerable. En lo concerniente a las sentencias ya dictadas que validan la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana —la primera de las reformas estatutarias en aprobarse y por lo tanto en recurrirse— es preciso destacar, sin afrontar un exhaustivo comentario de las mismas, que su trascendencia, en particular la STC 247/2007, de 12 de diciembre, se ciñe en que proceden a consolidar la doctrina constitucional en materia de derecho autonómico, actuando como auténticas «sentencias pedagógicas». En ella se abordan, con carácter previo al enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado relativo al «derecho al agua» de los valencianos (art. 20), cuestiones clave del ordenamiento jurídico autonómico: los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado (unidad, autonomía, solidaridad, igualdad y lealtad institucional) (FJ 4); la posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes (FFJJ 5 y 6); la delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (FFJJ 7-10); el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía (FFJJ 11 y 12) y, por último, la posibili-

---

munitat Valenciana (BOE n.º 277, de 20/11/2006, p. 40584) y el n.º 9568-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOE n.º 277, de 20/11/2006, p. 40584). En relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de *reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, recurso de inconstitucionalidad n.º 5120-2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (BOE n.º 170 de 17/7/2007). Con relación al Estatuto andaluz, el Tribunal Constitucional acordó inadmitir a trámite el recurso n.º 5579-2007 interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana (ATC 329/2007, de 12 de julio). En relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de *reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*, recurso de inconstitucionalidad n.º 6546-2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja (BOE n.º 229 de 24/9/2007), teniendo como epicentro, la gestión del agua. Finalmente, la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de *reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura, el 29 de febrero de 2008, teniendo como objeto el art. 75.1 del mismo, nuevamente el agua y, en este caso, la exclusividad de la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Duero.

(5) SSTC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007 y 249/2007, de 13 de diciembre.

dad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos (FFJJ 13-17), posibilidad que se resuelve favorablemente tanto en lo concerniente a derechos estatutarios, como a la referencia en los Estatutos de Autonomía a derechos y deberes constitucionales, siempre y cuando se ubiquen dentro de dos halos de certeza, uno negativo, y que se refiere a los límites marcados por el «respeto a la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles», por la «competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» y por las «competencias exclusivas, legislativas o, simplemente, de legislación básica que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del art. 149.1 CE, reglas estas últimas que ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional» (FJ 14) y otro positivo, determinado por la concesión de legitimidad a dichas regulaciones merced a su «relación con alguna de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma» (FJ 15).

En tercer lugar, la doctrina se ha beneficiado de este esplendor normativo y han proliferado debates muy fructíferos y animados, como el suscitado por la inclusión de los derechos en los Estatutos (6), cuestión ya avalada por el Tribunal Constitucional como hemos comentado en el párrafo precedente. En fin, todos los sectores involucrados parecen haber reaccionado, políticos, juristas, investigadores, quizá el eslabón perdido de esta cadena, los ciudadanos, sea la asignatura pendiente. La presentación de las reformas estatutarias como un patrimonio acotado para las elites políticas se confirmó en el exiguo interés del referéndum catalán y alguna interpretación de la composición del Congreso, resultado de las elecciones del 9 de marzo, donde la apuesta ciudadana por partidos estatales puede ser una alerta sobre el hastío popular hacia la cuestión territorial.

*Sobre federalización y cultura federal:* El siglo XXI es el período llamado a consolidar la forma territorial del Estado en España. La fase que ahora se inicia, prolongación de la segunda ola de reformas estatutarias iniciada en 2006, está protagonizada por una mayor pretensión de autogobierno autonómico. La *sui generis* forma de afrontar este reto, reformar los Estatutos de Autonomía sin haber consensuado un guión previo y global en forma de reforma constitucional, marcará decisivamente el resultado que deberá matizar el Tribunal Constitucional. Los clásicos paradigmas sobre los que se ha erigido la Teoría del Estado van a sufrir uno de sus mayores desafíos.

---

(6) Por todos: DIEZ PICAZO (2006): 63-75; (2007): 63-70 y CAAMAÑO (2007): 33-46.

El resultado de toda esta evolución es un entramado territorial que bajo el nombre de «Estado de las autonomías o Estado autonómico» fortalece su singularidad al incluir elementos prácticamente de todos los modelos de formas de Estado, incluso, virando su orientación hacia inauditas formas federales y en ocasiones confederales. Un diseño, que asumiría las notas diferenciadas del sistema, pudiera ser el de un federalismo asimétrico [Seijas Villadangos (2003): 829], en cuyo frontispicio se erigiese una regulación constitucional donde se trazasen con meridiana claridad los límites de su desarrollo. El federalismo asimétrico es, en esencia, una respuesta institucional adecuada a la diversidad de los componentes territoriales, permitiendo variaciones tanto *de iure* como *de facto*. En otras palabras, estamos ante instrumentos *sui generis* al servicio de la igualdad y sobre todo de la unidad. En aras de una justicia correctiva, este tratamiento desigual de situaciones desiguales persigue un único fin, la igualdad sustancial. Algo radicalmente distinto es la aplicación de dicha justicia correctiva, esto es, que detrás de tratamientos diferenciados existan realmente situaciones diferenciadas o que por el contrario nos encontremos ante meras ficciones transformadas en realidad por presiones políticas. La asimetría ha de considerarse un elemento fortalecedor de la unión, por tanto de la esencia de la federación, en cuanto materializa un instrumento para evitar una desintegración. En este sentido, el federalismo asimétrico y los Estados federales asimétricos han de considerarse, *stricto sensu*, supuestos plenamente federales caracterizados por habilitar mecanismos excepcionales para solventar situaciones igualmente excepcionales.

Así el vigente Estado autonómico presenta una clara *virtualidad federal*, cualidad que predicamos de aquello que tiene virtud para producir un efecto, aunque no lo produce de presente. Esa evolución cada vez más próxima en sentido federal o federalizante e, incluso, el presente «funcionalmente federal» presenta una matización que viene marcada por su coexistencia con elementos singularizantes, que nos gusta llamar «hechos diferenciales» de cuya implementación se deriva la configuración asimétrica del sistema. Una reforma constitucional en la que se formalice tal realidad, a la que se han anticipado los vigentes procesos de reforma estatutaria, pende de alcanzar el consenso político para ello. Perpetuar esa disociación norma-realidad es una opción que estimo solo se puede aceptar como una postura de resignación frente al ideal estado de disponer de una Constitución normativa que sea un fiel trasunto de la realidad. La concertación de este matrimonio no es una cuestión baladí. El primer paso, alejado de los estudios doctrinales, debe ser estimular la gestación de una «cultura federal» [Duchacek (1987): 341] en nuestro país, que se erija sobre tres pilares que asociemos automáticamente

al federalismo: unidad, libertad y solidaridad. Ese renacer del federalismo dependerá de que dicha cultura federal se alce hacia una posición hegemónica, un proceso similar parcialmente al experimentado por los nacionalismos en España. La segunda transición constitucional hacia el federalismo debería de tener su apoyo principal en los ciudadanos, alejada de este autismo con el que se han planteado las recientes reformas estatutarias. Federalizar España es potenciar la unidad y la diversidad y en eso estarían de acuerdo casi todos.

En esta misión pedagógica y populista, alertar de las patologías de las federaciones es oportuno y necesario. El fantasma de la secesión es, cual ojos del Guadiana, algo que aparece y desaparece en los debates constitucionales, recuperando la virtualidad del artículo 22 de la constitución de 1931, y en el ámbito político. Sobre su recurrente colación, entendemos, es más un ejercicio de terapia preventiva y de coacción política que de amenaza real. Los parámetros de la segunda ley de la termodinámica se aplicarán sin tregua. Los sistemas aislados tienden al desorden, a la entropía, y ésta presenta un cierto umbral, un cierto tamaño de la entropía por encima del cual el ser vivo muere, la empresa quiebra y el Estado o las facciones del mismo se destruyen. Al hilo de esta reflexión final sobre las patologías de nuestra organización territorial no podemos obviar el papel de los partidos políticos, el monopolio de la política estatal ejercido por partidos territoriales, la fragmentación regional de los partidos estatales y la conexión de un partido global a un partido centralista, pro-unitario y receloso de la descentralización, todo ello es una pandemia de nuestro sistema organizativo.

La búsqueda del equilibrio ha sido, es y será una constante. Las tensiones, fácticas y doctrinales, han copado todas las reflexiones sobre la descentralización territorial, *v. gr.* simetría *versus* asimetría, sinergia *versus* entropía, normatividad *versus* normalidad. El reto parece combinar estas trayectorias, por definición contradictorias, y no entregarnos a la construcción de un «derecho constitucional de situación» [P. de Vega (1998): 30]. Cualquier tipo de generalización, formalizada constitucionalmente, de una situación coyuntural es científicamente incorrecta y políticamente peligrosa. El salto hacia un pleno Estado federal subsumiría pasado y presente, su adaptación a la singularidad de España será nuestra aportación a la construcción de una de las categorías jurídico políticas más omnicomprendivas de la Teoría del Estado.

Estos son solo unos apuntes abiertos, la auténtica reflexión sobre España desde una perspectiva autonomista y federalista es la que el lector realice tras la lectura de estas obras y de la realidad que la política territorial nos depara en los próximos cuatro años.

## REFERENCIAS

- CAAMAÑO, Francisco (2007): «Sí, pueden (Declaraciones de derechos y estatutos de Autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79, págs. 33-46.
- DÍEZ PICAZO, Luis María (2006): «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 78, págs. 63-75.
- (2007): «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 81, págs. 63-70.
- DUCHACEK, IVO (1987): *Comparative federalism*, Lanham, University Press of America.
- SEIJAS VILLADANGOS, Esther (2003): *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, Universidad de León, León.
- (2006): *Melilla: modelo real de autonomismo asimétrico*, Melilla, Consejería de Presidencia.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (2003): «Los derechos colectivos desde la perspectiva constitucional española», en ROBLES EGEA, Antonio (Ed.): *La sangre de las naciones. Identidades nacionales y violencia política*, Granada, Universidad de Granada, págs. 111-165.
- VEGA, Pedro de (1998): «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 100, págs. 13-56.
- WATTS, Ronald (2006): *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons.

*Esther Seijas Villadangos*  
Universidad de León

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA: *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, 649 págs.

Quienquiera que a lo largo de estas últimas décadas haya tenido siquiera un mínimo trato con la historia constitucional española conoce por fuerza, al menos parcialmente, la obra de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. Su larga trayectoria como estudioso de los textos constitucionales decimonónicos, y últimamente también del novecientos, le acredita como uno de nuestros mejores especialistas en la materia. Desde que en 1983 iniciase su brillante carrera académica con la publicación en el Centro de Estudios Constitucionales de la que fue su tesis doctoral sobre *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz)*, hasta sus trabajos más recientes, Joaquín Varela no ha cesado en una tarea investigadora que le ha llevado a publicar múltiples aportaciones que se sitúan en ese terreno