

---

## *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*

Juan J. Solozabal Echavarria. Madrid: Iustel, 2019, 606 pp.

Aúna el título de libro referencias a ambos análisis normativos sobre los objetos de estudio: el federalismo, de una parte, y el Estado autonómico (EA), de otra. Al respecto, podríamos seguir preguntándonos: ¿es posible insistir en la naturaleza federalizante del sistema español tras cuarenta años constitucionales autonómicos de descentralización y autogobierno? Para el redactor de la presente reseña, ese era el propósito inicial de los padres constitucionales, pese a que no fuesen plenamente conscientes de tal enfoque y sus consecuencias (Moreno, 1997). O simplemente que no hubieran dispuesto de los recursos de poder para hacer funcional el complejo entramado institucional que pergeñaron durante la Transición democrática. Ahora algunos jóvenes *millennials* no solo desprecian los hitos alcanzados por los políticos de la época, sino que reinterpretan el pasado acusando a los protagonistas de aquella época sin parangón en la historia política de España como responsables de la actual desestructuración, el centrifugismo, el retorno del trágala centralista o la oligopolización de la política a través de los poderes económicos identificados icónicamente con el IBEX-35. Sea como fuere, el caso español se mantiene como faro comparativo en los estudios internacionales sobre el acomodo entre unidad y diversidad en los diversos sistemas federales que gobiernan un 40 % de la población mundial (Moreno y Colino, 2010). El valor que las densas páginas del libro aquí recensionado aportan en el caso español es el de ocuparse no solo de las claves interpretativas del pasado, sino el de ofrecer reflexiones para un improbable, pero deseable, futuro federal de la *piel de toro*.

El profesor Solozabal Echavarria es un reputado constitucionalista de larga trayectoria académica. Catedrático en la Universidad Autónoma de Madrid, el autor confiesa en la nota introductoria que el volumen es una posterior consecuencia de un anterior texto (*Tiempo de reformas*) publicado hace una docena de años y que incluía análisis «[...] sobre el derecho vivo que es el derecho autonómico» (p. 19). De ahí deriva la importancia que se concede en el texto al seguimiento de la jurisprudencia constitucional o la atención al funcionamiento de las instituciones de EA, particularmente las relativas al Senado y al procedimiento legislativo. El volumen, por tanto, es compilatorio de diversos trabajos realizados por el autor a lo largo de los últimos años y en el que se presta atención al seguimiento de la jurisprudencia constitucional y a

las dificultades de funcionamiento institucional del EA, con referencias a las insuficiencias de las instituciones de nuestro Estado, especialmente las relativas al Senado y el procedimiento legislativo en general.

Frente a otros trabajos recientes que tienen al EA como sujeto de estudio, defiende Solozabal la legitimidad y oportunidad de la reforma constitucional, pero especialmente la necesidad de determinar cuáles son los aspectos del tratamiento territorial necesitados de reforma. Piensa que se debe explorar lo que el autor califica de constitución de conversación y de fe organizativa (Levinson, 1988); o, en otras palabras, de las bases espirituales de la articulación y el soporte nacional de la Constitución española de 1978. Como premisa operativa, el autor sostiene que la reforma constitucional, llevada a efecto en clave federal, debería incrementar la importancia del pluralismo territorial en la misma.

El volumen se divide en dos partes, que incluyen cuatro y tres capítulos respectivamente. A su vez, cada capítulo incorpora varias contribuciones que se ocupan de temas que inciden en el contexto analítico de cada capítulo. Así, en la parte primera del libro, el capítulo 1 incluye ocho secciones con entidad propia que, no obstante, responden a cuestiones relativas al conjunto del *estado de la cuestión*, tales como el Tribunal Constitucional (TC) y el EA, o a algunos temas sobre este último, como la endeblez ideológica y análisis de la aportación doctrinal del TC en la sentencia 31/2010 sobre el Estatuto Catalán y su deriva centralizadora. Se realizan, asimismo, consideraciones puntuales sobre los derechos estatutarios; por ejemplo, sobre la dependencia constitucional del Estatuto de la Comunidad Foral de Navarra. La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña concita el examen de ejemplos de lo que pudiera considerarse una *actitud comprensiva* (consultas populares, financiación o Administración autonómica) o una *posición crítica* (inmigración y pronunciamientos anulatorios). Tras detenerse en el análisis de la ofensiva soberanista catalana ante el TC, la propia sentencia del Tribunal y el derecho a decidir del pueblo catalán (STC 42/2014), el autor concluye el primer capítulo del volumen con un comentario de la Sentencia 31/2015 sobre consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

El segundo capítulo se concentra en tres cuestiones en los márgenes del EA, entre los cuales se analizan los problemas constitucionales del Régimen Local como conflictos entre normas tras las reformas estatutarias. A continuación, se analiza el blindaje foral con un comentario de la Ley Orgánica 1/2010. Se presta atención, en la última sección de este capítulo, a las relaciones entre la Constitución, la LOFCA y los estatutos de autonomía, con una particular atención a la cuestión de la financiación como aspecto clave de la reforma del Estatuto catalán. El tercer capítulo se concentra en la dimensión institucional del EA, atendiendo en particular al Senado y su reforma constitucional como órgano de integración institucional y cámara de registro y articulación territorial del Estado. En la segunda sección se avanzan propuestas para la mejorable tramitación de las leyes en la Cámara Alta. Se concluye el capítulo con algunas observaciones al informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional y, entre otros, los problemas que plantea el principio dispositivo en relación con la reforma estatutaria.

El capítulo cuarto versa sobre tres materias competenciales replanteadas: a) el modelo lingüístico como conjunto categorial específico, y la calificación correcta de la competencia lingüística como título general, horizontal —y eventualmente concurrente— autonómico; b) el derecho constitucional a la salud en el EA, con un oportuna disección respecto a los títulos competenciales de intervención, «implícitos o no específicos», y los títulos de intervención «explícitos», y c) las competencias sobre legislación civil y derecho foral, concluyendo con la clarificación competencial sobre el derecho civil, objeto de una hipotética reforma constitucional.

El primer capítulo de la parte segunda del volumen trata del pensamiento federal español contemporáneo y sus relaciones con el nacionalismo, remarcándose las aportaciones singulares de José Miguel Azaola (1972), Jordi Solé Tura (1985) y Gumerindo Trujillo (2006). La segunda sección analiza la cuestión territorial según Francisco Rubio Llorente (2012), que da paso en la tercera sección a un repaso del constitucionalismo entero de Manuel García Pelayo (1991) y a su visión del Estado como proyecto de racionalización política.

El segundo capítulo agrupa diversas contribuciones sobre las bases espirituales de la integración territorial. En su primera sección sobre la autodeterminación y el lenguaje de los derechos, el profesor Solozabal realiza disecciones sobre la autodeterminación como «derecho insoportable», preguntándose cuándo se procede en términos políticos con la separación. En la segunda sección, el examen se concentra en la fórmula España como «nación de naciones» en cuanto cláusula definitoria de identidad, introducida mediante reforma constitucional. En la tercera sección el autor realiza comentarios a los artículos 2 y 4 de la Constitución, analizando la autonomía de nacionalidades y regiones, y el principio de solidaridad. Una digresión sobre la constitucionalización de la bandera de España da pie al examen de las banderas autonómicas y sus problemas jurídicos. En la siempre latente dicotomía entre federalismo y nacionalismo en la constitución territorial española, el autor echa su *cuarto a espadas* en manera inequívoca: «[...] la respuesta del Estado autonómico al nacionalismo ha sido matizada: cabe el nacionalismo no soberanista y no cabe el nacionalismo independentista, mientras no se reforme el sistema institucional» (p. 467). Tras analizar la reforma constitucional desde ambas perspectivas, general y territorial, y fijar una atención particular en la reforma del Estatuto de Gernika, el profesor Solozabal reflexiona sobre un borrador de reforma de dicho Estatuto.

El postrer tercer capítulo de la parte segunda del libro se configura como un *cajón de sastre* sobre un variopinto conjunto de asuntos interrelacionados entre sí, buena parte de los cuales atañen a la reacción nacionalista frente a la homogeneización del Estado autonómico. El autor ha rescatado textos con entidad propia, pero que de alguna manera rozan temáticamente el propósito principal del libro y, muy comprensiblemente, no los ha querido *perder*. Así, se nos recuerda que el fuerismo no es soberanismo, al tiempo que se revisan las bases organizativas del Estado federal alemán y se repasan las constituciones de los *Länder* de la República Federal de Alemania o las concomitancias entre España y Suiza como expresiones de federalismos identitarios.

El soporte documental del libro queda reflejado en numerosas referencias bibliográficas de orientación para profundizar en los temas tratados y sus metódicos análisis. Empero, habría sido de mayor utilidad agruparlas en una sección final para mejor aprovechamiento de investigadores y lectores académicos. Su falta de estructuración temática es, seguramente, consecuencia del carácter compilatorio del volumen. En su afán por compilar textos afines, buena parte de ellos presentados en diversos encuentros científicos y académicos, el autor soslaya una labor de edición más acabada que el lector, a buen seguro, habría agradecido. Empero, su fortaleza argumentativa invita a un amplio sector de la ciudadanía interesado en la eventual transformación del Estado autonómico en un Estado federal. Tales lectores encontrarán estimulante la lectura de esta obra del profesor Solozabal Echavarría, la cual aporta claves interpretativas para acrecentar el conocimiento y el enfoque federalizante del entramado autonómico. Y ello pese a que en el momento de redactar estas líneas tal aspiración aparezca como ilusoria e irrealizable.

### *Referencias*

- Azaola, José M. 1972. *Vasconia y su destino. La regionalización de España*. Madrid: Revista de Occidente.
- García Pelayo, Manuel. 1991. *Obras Completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Levinson, Sanford. 1988. *Constitutional Faith*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moreno, Luis. 2008 (1997). *La federalización de España. Poder político y territorio*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis y César Colino (eds.). 2010. *Diversity and Unity in Federal Systems* (vol. VII, «A Global Dialogue on Federalism»). Montreal; Kingston; Londres; Ithaca, NY: McGill-Queen's University Press.
- Rubio Llorente, Francisco. 2012. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Solé Tura, Jordi. 1985. *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo y autodeterminación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Solozabal, Juan J. 2008. *Tiempo de reformas: El Estado autonómico en cuestión*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Trujillo, Gumersindo. 2006. *Escritos sobre estructura territorial del Estado*. Madrid: Secretaría General del Senado.

LUIS MORENO

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)