

**Solozábal Echevarría, Juan José:**  
*Nación y Constitución.*  
*Soberanía y autonomía en la forma política española*  
Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, 378 pp.

Escribo esta recensión en momentos en los que es centro del debate jurídico político una posible reforma constitucional que, precisamente afecta, entre otras materias, a la organización territorial del Estado. Asimismo, nos encontramos en vísperas de unas nuevas elecciones al Parlamento vasco por lo que esos términos «Nación y Constitución» que dan título al libro de Juan José SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA son, junto a otras como «comunidades nacionales», «nacionalidades», «soberanía» de uso constante en el panorama político español. Por estas visibles razones, esta recopilación de artículos, escritos y publicados por el autor entre los años 1997 y 2003, no deja de tener un gran interés en este período en el que se vierten opiniones distintas, constantemente, sobre el futuro y continuidad de ese nuestro llamado Estado de las Autonomías.

Estos escritos se hallan recogidos en dos partes: una primera cuya rúbrica es la de «Cuestiones autonómicas», que trata de diversos temas que se plantean en la estructura del Estado autonómico desde una perspectiva más general que la mostrada en la segunda parte, que se denomina «Papeles de Alzate» y que se refiere más en concreto al futuro del País Vasco. Analicemos, pues, brevemente las cuestiones abordadas en ambas partes dando sólo pequeñas pinceladas extraídas de las ideas plasmadas, en ocasiones de manera repetida, lo cual es fruto de la propia estructura del libro, por el autor en esta obra.

Abre el autor la primera parte con un artículo en el que se zambulle de lleno en el estudio de la soberanía, mostrándonos un análisis histórico de este concepto al haber sido la clarificación del mismo la posible respuesta a quien es el titular del poder. No obstante, el concepto de soberanía no es útil para responder a la realidad del Estado Federal y analiza si lo es para el Estado Autonómico, que es la forma en la que se desenvuelve el Estado español. En nuestro Estado, el pueblo, entendido como una unidad, es el sujeto de la soberanía y a él le corresponde el poder constituyente; por ende, tiene la capacidad

---

\* Letrada de la Asamblea de Madrid.

de dotarse y de disponer de un orden constitucional. El momento de hacerlo, el momento constituyente, nos destaca SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA que tiene una resonancia nacionalista, pues supone la pertenencia a un grupo humano que se autodetermina jurídicamente. De este planteamiento el autor extrae, por un lado la legitimación nacionalista de la Constitución y, por otro lado, lo que denomina nacionalismo constitucional, esto es, la Constitución identifica el contenido del nacionalismo. El residenciar la soberanía en el pueblo español significa cerrar el paso a conceptos de autodeterminación y a los derechos históricos que incidan en la titularidad del poder, si bien no se limita el régimen foral por la Constitución porque lo reconoce pasando de un status consuetudinario a uno constitucional, tema que aborda con más detenimiento en otro de sus escritos, como veremos. Finalmente, plantea la afirmación del Estado Autónomico sobre la aceptación en la sociedad de su necesidad y de su eficacia y para ello será necesario el mantenimiento de sus competencias, de su representación simbólica así como una lealtad constitucional y respeto al pluralismo constitutivo de España en el plano político y en el jurídico la homogeneidad e integración, lo cual se lleva a cabo a través de la regulación de las propias competencias y de la legislación básica y del principio de supletoriedad teniendo en cuenta la interpretación del Tribunal Constitucional relativa al mismo.

Por lo que se refiere ya a la segunda de sus publicaciones recogidas en este libro tiene como tema argumental el siempre problemático en España régimen lingüístico. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA presenta la cooficialidad lingüística recogida en la Constitución como garantía institucional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el modelo lingüístico no está exclusivamente en esta norma suprema, ya que las lenguas cooficiales al castellano tendrán su régimen en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, pero en éstos sólo viene recogido en sus líneas generales, pues la reserva no supone exclusividad en la materia. Por consiguiente, el constituyente difiere en bloque y en blanco la fijación del régimen lingüístico, lo cual trae determinadas consecuencias porque no impone ni pautas ni contenidos. Nos señala, asimismo en el presente, algunas decisiones del constituyente a este respecto: la lengua oficial de todo el Estado es el castellano (art. 3.1); cooficialidad del mismo en las Comunidades Autónomas con lengua propia (art. 3.2); derecho a su uso y deber de su conocimiento; respeto y protección al pluralismo lingüístico, incluyendo también al castellano (art. 3.3). Es asimismo interesante destacar que nos muestra el derecho a usar el castellano como un derecho de libertad pero no fundamental, no delimita su contenido la Constitución y por ello se puede poner en conexión con facultades integrantes en otros derechos con trascendencia lingüística. No obstante, su contacto con la garantía del deber de usarlo provoca la existencia de obligaciones para los poderes públicos así lo podemos derivar de la Sentencia 337/1994 del Tribunal Constitucional. También, nos recuerda la existencia de algunos problemas que en la cotidianidad genera, por ejemplo, la utilización en determinadas ocasiones, como en el acceso a la función pública, como mérito de acceso, lo cual no puede llevar a situaciones discriminatorias.

Entrando ya en «Constitución y Derechos históricos», debemos indicar que en él se centra en que supone la inclusión de la foralidad en la Disposición Adicional Primera, que desde un punto de vista político no satisfizo las pretensiones soberanistas vascas. Es su primer reconocimiento porque antes su existencia era *praeter* o extraconstitucional, en parte porque se consideraba que era difícil llevarlo a cabo al ser contrario al principio de igualdad inscrito en las raíces del constitucionalismo. La institución no se define en la Constitución, sino sólo es mencionada y su contenido se fija extraconstitucionalmente; de este modo, se establece una garantía institucional, pero al mismo tiempo se rebaja, pues se permite su actualización. Su reconocimiento le impone también limitaciones y exigencias inevitables porque no puede contradecirla en sus principios y porque no son derechos originarios sino procedentes de la soberanía popular. Analiza la foralidad dentro del juego de la autonomía destacando su distinto carácter respecto de las provincias y la protección que de las competencias de estos territorios históricos se ha establecido a través de la Comisión arbitral prevista en la Ley 13/1994 del Parlamento vasco, pero además subraya, con la repercusión jurídica que esto tiene, el complicado encuadramiento como reglamentos autónomos o independientes de las normas forales en la escala de las fuentes del ordenamiento jurídico español. Asimismo, nos reseña la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que permite la excepción de la aplicación de la regulación básica del Estado que obliga a todas las Comunidades Autónomas amparándose en un título competencial con respaldo foral, reflexionando sobre sus consecuencias y sobre dónde está el límite.

En el capítulo IV del libro recoge otro artículo con el título de «Los derechos colectivos desde la perspectiva constitucional española», en el cual aborda esta cuestión tratando de estudiar una categoría ya existente en la realidad recogiendo con sus aspectos tanto jurídicos como políticos como pueden ser los que confluyen en el nacionalismo. Para ello, nos aporta teorías como las de KYMLICKA y TAYLOR, teorías del multiculturalismo que implican la no contraposición entre liberalismo y grupos y liberalismo y desarrollo individual que en él se recoge, el cual es consustancial a la cultura, que es un derecho colectivo; también el respeto a la igualdad, que a su vez en ocasiones puede generar políticas de discriminación positiva. Sin embargo, nos señala SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA los inconvenientes que HABERMAS ha observado en esta teoría debido a que considera superior en valores la legitimación democrático-procedimental del poder, que no ahoga la libertad, frente a la legitimación nacionalista, que sí puede llegar a hacerlo. Partiendo de estas teorías estudia los derechos colectivos fundamentales en nuestra Carta Magna y los simplemente constitucionales, hace hincapié en el estudio del derecho de autodeterminación que, como tal, según SOLOZÁBAL sólo es el que le corresponde a las colonias para liberarse de las metrópolis o, en todo caso, en supuestos de pretensiones de autodeterminación que se da en situaciones no democráticas.

En el escrito titulado «El Estado Social como Estado autonómico», desde una perspectiva jurídico-constitucional manifiesta la incidencia que en el principio de igualdad tiene la actuación social de las Comunidades Autónomas. Basa su estudio en la tesis de que en un Estado territorialmente descentralizado

el principio de igualdad, que es consustancial a todo Estado constitucional «ha de consistir en el mantenimiento de unos criterios de homogeneidad institucional básicos y en la exigencia de que todos los ciudadanos compartan el mismo status jurídico elemental» dentro del cual para SOLOZÁBAL están los derechos sociales y ello no debe significar, por tanto, una completa uniformidad. Según el autor, para conseguir esta igualdad el Estado deberá tener competencias normativas amparadas en el artículo 149.1.1 de la Constitución y con la finalidad de regular en unas condiciones que aseguren la igualdad el ejercicio del derecho social de que se trate.

En el siguiente artículo el autor realiza un estudio comparado de las formas de Estado compuesto para servirse así de las mismas para resolver algunos problemas o retos generados en el Estado autonómico como la igualdad entre las Comunidades Autónomas, los hechos diferenciales y la cooperación entre territorios. De este modo, desde un principio niega la viabilidad o la utilidad de la Confederación para dar respuesta a problemas políticos como los planteados por el derecho de autodeterminación que sin cobertura plantean algunos territorios. Destaca el *new federalism* con esos importantes principios del federalismo cooperativo y la lealtad federal para después comparar el Estado federal y el autonómico y equiparlos sustancialmente, salvo las especificidades jurídicas y políticas de nuestra forma de Estado que han permitido al menos hasta el momento, un alto grado de consenso.

De nuevo incide en el principio de igualdad con «Igualdad y hechos diferenciales en el Estado autonómico», manifestando que la igualación entre las Comunidades es garantía del funcionamiento correcto del Estado autonómico y también de su capacidad de integración, no obstante el límite de los hechos diferenciales reconocidos constitucionalmente (especificidades de orden lingüístico, foral e insular como base de un régimen especial privativo) y el funcionamiento del principio dispositivo.

El difícil tema de la nación es examinado en el capítulo VII en un intento de extraer el concepto que de la misma la Constitución ha establecido y para ello nos muestra el pensamiento de resolución de problemas concretos de AZAÑA y el más global de ORTEGA en torno a esta cuestión como antecedentes claros al pensamiento recogido en nuestra Norma fundamental, a lo que une otras visiones como las de ACTON o los austromarxistas. Recogiendo ideas que ya hemos ido exponiendo en el resumen de los anteriores artículos extrae una serie de conclusiones, como la aportación al Derecho constitucional de una nueva forma de Estado descentralizado, el relativo buen funcionamiento del mismo por varios factores (moderación por parte del Estado central, lealtad institucional, actividad del Tribunal Constitucional...), mantenimiento del denominado problema vasco.

Posteriormente, en otro escrito, desde un punto de vista más concreto estudia el Estado Autonómico pronunciándose por la viabilidad jurídico-política del Plan Ibarretxe, y lo hace desde un punto de vista jurídico, aunque con algún pronunciamiento sobre las implicaciones políticas. Parte de la base de la posibilidad de reforma de la forma política asentada por la Constitución pero de acuerdo con los cauces procedimentales por ella fijadas y en el caso de modi-

ficación de los Estatutos de Autonomía ésta se debe realizar con respeto del contenido constitucional que los vincula por el carácter normativo de la Carta Magna. Se refiere a la iniciativa de reforma del Estatuto y a la intervención en la reforma de las Cortes Generales, que él no considera únicamente de confirmación o de veto, observando en concreto las especialidades procedimentales respecto a otro tipo de proposiciones de ley como es la posibilidad de retirada por la Asamblea autonómica en cualquier momento, para después referirse al momento de confirmación o no del mismo por referéndum y si ésta es posible fuera de la reforma estatutaria sin que adopte la decisión el Gobierno central, a lo que responde el autor negativamente. Finaliza este artículo reflexionando sobre la necesidad de un pronunciamiento expreso sobre la soberanía desde su planteamiento de la posibilidad de una dualidad de lealtades no contrapuestas, sobre la inadecuación de asumir todas las competencias de Justicia y de relaciones internacionales, lo cual se pretende en el Plan, concluyendo que cualquier modificación que el rebasamiento del marco político vasco sólo puede hacerse de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

La primera parte la concluye con un tema que también incide directamente en la distribución territorial del poder, pues es el de la «Constitución y orden constitucional en la Unión Europea», el cual está de reciente actualidad debido al referéndum al que ha sido sometido el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En él SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, señala que en la Unión no se puede hablar de la existencia de una Constitución federal propiamente dicha, pero eso no significa que no nos hallemos ante un federalismo de integración, no de devolución, donde tienen un especial protagonismo los Estados que la han constituido. Este protagonismo se demuestra en el más o menos reciente asentamiento del principio de subsidiariedad en el ámbito competencial frente a las tendencias excesivamente centralizadoras de la Unión. A ese carácter federal también parece responder el Tribunal de Justicia aunque con diferencias sobre el objeto y parámetro de control respecto a sus homónimos en los sistemas federales. Por todo ello, según el autor no se permite una lectura constitucional al hallarnos ante una organización internacional, al faltarle esa legitimación nacional propia de las Constituciones, si bien eso no significa que sea un orden sin justificación democrática. Debemos hablar más bien de una legitimidad estatal. Analiza la posible reforma de la Unión y lo hace desde un punto de vista no procedimental, sino material y sobre todo atendiendo al ámbito competencial y a la regulación de derechos. Respecto de lo primero, destaca que las competencias de la Unión son de atribución, sin embargo, al referirse en gran medida a objetivos tienden a ampliarse, tendencia que se frena actualmente a través de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que aparecen juntamente proclamados, lo cual no resulta muy clarificador en torno a su aplicación. Por lo que se refiere a la segunda cuestión se pronuncia a favor de la incorporación de la Declaración de derechos en el Tratado antes mencionado, lo cual, como es conocido, ha sucedido y está sujeto en estos momentos a ratificación por referéndum de los ciudadanos europeos.

Entramos ya en la segunda parte denominada «Papeles de Alzate», que se abre con el siguiente título: «Estatuto vasco y orden constitucional», que pre-

tende abordar la autonomía vasca desde una perspectiva jurídico-constitucional. Con esta finalidad realiza un interesante estudio histórico de la foralidad para llegar a la situación presente de reconocimiento y garantía de la misma por la Constitución, en consecuencia, con base y límite en ella, y de «actualización» de estos derechos históricos, de los que son titulares los territorios forales, por el Estatuto de Autonomía y en su caso por la ley autonómica. Vuelve a repetirnos, como en otros artículos ya vistos, el carácter cuasi constitucional del Estatuto tanto en la respectiva Comunidad como en el Estado y precisamente, en la regulación institucional y competencial que le da esta determinación, el Estatuto vasco es único por la asunción del régimen foral. Pero la conclusión que extrae es sobre todo que los problemas del sistema político vasco no está «en los déficits institucionales ni en la insuficiencia de los instrumentos de autogobierno, sino en las carencias de su legitimación» que deriva en buena medida de «la vigencia en el propio nacionalismo de planteamientos confederalistas, difícilmente asumibles en ninguna forma política moderna».

En el segundo estudio de esta parte abandona un planteamiento fundamentalmente jurídico para incidir más en una visión de teoría política del problema vasco que manifiesta la posibilidad de la doble lealtad y la imposibilidad o más bien extrema dificultad de mantener un dialogo con el nacionalismo por su carácter total y de inadmisión de su parcialidad que nos recuerda a las críticas de HABERMAS que con anterioridad el mismo autor nos reseñaba.

De nuevo, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA en la «Soberanía como mito político» explora este concepto como demanda irrenunciable del nacionalismo cargado de emotividad y que sólo admite la adhesión sin propiciar un debate racional en torno a él. Pero muestra a su vez este catedrático los caracteres que ostenta la autonomía vasca con una cierta potestad cuasi constituyente reflejada en su Estatuto y sobre todo con una disposición de competencias que no se vería sino mermada por una reclamación a esa mítica soberanía. Rompe conscientemente con la idea de derecho al referirse a la autodeterminación en el escrito subsiguiente al definirlo como pretensión política que consiste en «la capacidad de una colectividad territorial de decidir soberanamente sobre su propia forma política» y «cuya razonabilidad hay que examinar caso por caso, pero que no disfruta de una justificación meta política en el campo de la ética o de las evidencias jurídicas». No sólo no es reconocido por nuestra Constitución, sino que por su contenido es contrario a ella.

El capítulo V de esta segunda parte se centra en los partidos nacionalistas y nacionales, protagonistas dentro del entramado autonómico y en el difícil encaje de los primeros en la concepción total del Estado por su marcado bilateralismo debido en muchas ocasiones a sus visiones confederales. El Estado autonómico también incide en los partidos nacionales que pueden verse enfrentados en su interior en las correspondientes facciones que pueden gobernar, por un lado, gobiernos regionales y, por otro lado, el Gobierno nacional. Realmente para superar los inconvenientes que surjan se debe aceptar el pluralismo, muchas veces mas técnico o institucional que estrictamente polí-

tico, existente en la representación y en los escenarios políticos, síntoma no de incoherencia, sino de riqueza políticas.

La asunción de la historia de una manera completa tal y como se dio desde el inicio de los fueros es una sugerencia que realiza el autor desde el inicio del artículo «Nacionalismo vasco y democracia constitucional. Seis claves», que recoge a su vez diversos artículos publicados en *El País* y en *El Correo* y que serviría para calibrar adecuadamente el nivel de dependencia con que la autonomía vasca actualmente cuenta. Con el término «posnacionalismo» SOLOZÁBAL da su visión de los errores (el problema vasco sólo a los vascos compete, el hostigamiento inadecuado al nacionalismo vasco, la autodeterminación como solución...) que se deben superar como demuestra la lectura de los anteriores resultados electorales y que posiblemente sea adecuado volver a releer tras la celebración de las venideras. En este compendio de escritos otras ideas destacan como la necesidad para que haya libertad de que haya paz, la Constitución no es anticonstitucionalista ni el nacionalismo anticonstitucional, la diferencia que hay entre partido y gobierno, lo cual se debe reflejar en el panorama vasco en mayor medida.

Por último, se cierra este libro con el comentario a otros tres libros, concretamente: *Un pueblo escogido*, de Antonio Elorza, *La historia de ETA* con el anteriormente citado como coordinador, y *La patria de los vascos* de Javier CORCUERA en los cuales se hacen estudios históricos del nacionalismo desde diferentes visiones o personajes, dando la posibilidad a SOLOZÁBAL de destacar sus opiniones al respecto.

No nos queda ya, finalizada la reseña de todos los estudios que integran esta obra, sino decir que fue el establecimiento del Estado autonómico con la Constitución de 1978 una de las principales novedades de la misma, en ese intento de dar respuesta a la distribución territorial del poder en el Estado de una manera completamente distinta a como se ha hecho desde el Renacimiento en lo que podemos denominar Nación española. Sin embargo, aunque ha servido para transformar los conflictos en clave existencial en conflictos jurídicos de razón competencial, no está exento en estos momentos de ser cuestionado. Posiblemente como hace este autor hay que creer aún más en la compatibilidad plena de lealtades políticas «asumiendo toda la historia propia... sin exclusiones ni mutilaciones del patrimonio común».