

Solozábal Echavarría, Juan José: *Las bases constitucionales del Estado Autonómico.*

McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U.,
Madrid, 1998, 367 páginas

Este libro agrupa diversos trabajos del Profesor Solozábal cuyo objeto de estudio podría conceptualizarse, en general, como un intento de encuadrar el tratamiento constitucional del pluralismo territorial y, más concretamente, en relación con el caso español, como un acercamiento, con las características que el propio autor delimita, a las complejidades de nuestro Estado autonómico: sus puntos fuertes y sus debilidades, pero, sobre todo, su virtualidad para servir de instrumento y cauce de solución para problemas reales que la sociedad española padece, siempre moviéndonos dentro del campo de juego diseñado por la Constitución.

En el Prólogo de la obra, el Profesor Solozábal explica el sentido último de haber reunido en este libro catorce estudios autónomamente concebidos, que resumen su pensamiento sobre el Estado autonómico a lo largo de casi veinte años de reflexión intelectual, ya que el más antiguo de los mismos, “Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza», se publicó en 1979 y el más reciente, «Estado autonómico y sistema de fuentes a la luz de la jurisprudencia constitucional», ha aparecido en 1998 en el libro colectivo, dirigido por Manuel Aragón y Julián Martínez-Simancas, «La Constitución y la práctica del derecho». La justificación de la actual publicación conjunta es, para el autor, la de que estos trabajos presenten, al menos, tres rasgos comunes, a saber:

- a) «una cierta idea que podríamos llamar *institucional* del derecho constitucional», lo que supone un enfoque metodológico que no excluye la consideración del plano normativo desde otras perspectivas, como pueden ser, en el caso del análisis del Estado autonómico, la teoría constitucional, el derecho comparado o la teoría política. Ello supondrá, en palabras del autor, que «habrá que reducir a las categorías y procedimientos metodológicos del derecho constitucional el material cultural, pero sin renunciar a su consideración».
- b) En los diferentes estudios que se aglutinan en este libro se plantean cuestiones reales, interrogantes que acucian nuestra vida constitucional y

* Secretario General del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.

colectiva como Nación; se trata de ofrecer, desde una perspectiva académica independiente pero no aséptica, respuesta a tales problemas. Y todo ello con un punto de partida de una sinceridad abrumadora: el Profesor Solozábal señala que, en el terreno de las ciencias sociales, «mejor que jugar a la neutralidad es practicar la claridad», sobre todo, al aproximarse a fenómenos como el del nacionalismo que frecuentemente se ven rodeados de tomas de posición emocionales.

- c) Nos encontramos, por tanto, ante una consideración del derecho constitucional como derecho práctico, no ajeno a las necesidades de la colectividad, que es su destinataria. Mas partiendo de esa base metodológica, el autor, adentrándose en un plano axiológico, sostiene una valoración muy positiva del marco constitucional del cual los ciudadanos españoles nos hemos dotado, a través de la Constitución y de su desarrollo normativo, un marco adecuado para intentar abordar la problemática que la realidad sugiere en ámbitos tan delicados como pueden ser: el planteamiento general del nacionalismo, el papel del Senado en nuestro esquema constitucional o la posibilidad de asimilar constitucionalmente la petición de autodeterminación de determinados sectores, por citar sólo algunos de los aspectos que se tratan a lo largo de estos estudios.

Pues bien, la tesis explícita en el Prólogo es que ese marco constitucional adecuado está integrado por una serie de decisiones de contenido positivo que adoptó en su momento el Poder constituyente y que son denominadas por el Profesor Solozábal *bases constitucionales del Estado autonómico*, dando título a la presente obra recopilatoria. Entre ellas el autor destaca las siguientes: el reconocimiento político de las nacionalidades; la incorporación institucional del régimen foral; la caracterización del Senado como Cámara de representación territorial, pero depositaria, a la vez, de la soberanía nacional, como el Congreso —en un bicameralismo tal vez excesivamente descompensado—; la exclusión de la autodeterminación del orden constitucional, lo que no impide la licitud de su planteamiento; o el eminente papel atribuido por el sistema al Tribunal Constitucional, como órgano jurisdiccional pero con evidente influencia en la buena marcha del escenario político, etc.

Una vez establecido el enfoque pretendido por el autor, puede pasarse revista ahora a los diferentes estudios que se presentan estructurados en cuatro partes. **La parte primera**, denominada «**El tratamiento constitucional del pluralismo territorial: nacionalismo y federalismo**», se compone de tres capítulos que se corresponden con otros tantos trabajos. El Capítulo I, «*Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza*», estudia, a la vista de dos ejemplos concretos y actuales, cómo el Estado federal se ha concebido como la forma política en la que diferentes grupos, incapaces de conseguir y mantener su propia independencia, pueden preservar su identidad, amortiguándose así las tendencias seccionalistas del sistema. Concluye señalando las diferencias entre los dos casos observados.

El Capítulo II, «*Problemas en torno al estudio del nacionalismo. Formación y crisis de la conciencia nacionalista*», tras plantearse el esquema de la formación de esta conciencia, destaca tres factores que la hacen actualmente encontrarse en

crisis: la puesta en cuestión del concepto de soberanía nacional en un mundo cada vez más globalizado en los terrenos cultural, económico y consecuentemente político; el marxismo como elemento integrante de buena parte de nuestros sistemas ideológicos y culturales, al reducir la nación a una categoría histórica y relativizarla en consideraciones estratégicas; finalmente, el propio federalismo, si mediante el compromiso es capaz de integrar las contribuciones de todos los grupos en una cultura política federal.

El Capítulo III, «*Los rasgos constitucionales del Estado compuesto*», trata de categorizar nuestro sistema de descentralización, llegando a la conclusión de que el Estado autonómico español es un tipo concreto de descentralización política y su ordenamiento jurídico un ordenamiento complejo, desde el criterio clasificatorio de la localización del poder de toma de decisiones políticas, esto es, «la capacidad de adoptar medidas generales propias para el respectivo territorio». Este criterio excluye la dualidad Estado unitario-Estado federal, considerando a éste último una variedad del Estado descentralizado. Indica que el propio significado funcional del federalismo ha variado: pasa de ser considerado la respuesta institucional al pluralismo territorial a un mecanismo de profundización de la democracia y a un sistema político capaz de mayor eficacia en sus prestaciones, mediante el desarrollo de dos ideas fundamentales: el federalismo cooperativo y la *Bundestruempflcht* —lealtad federal—, principio formulado por el Tribunal Constitucional alemán, consistente en que tanto la Federación como sus Estados miembros adopten un comportamiento mutuamente leal.

La parte segunda, con el epígrafe «**El Estado autonómico español: supuestos, organización institucional y perspectivas**», presenta seis capítulos y un apéndice. El Capítulo IV, «*Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978*», tras estudiar el componente histórico-estructural de la crisis del Estado unitario español, concluye que la organización territorial establecida en nuestra Constitución es un Estado altamente descentralizado (Estado compuesto) que puede facilitar un juego político cuasi-federal, pero con un cierto predominio de rasgos de carácter unitario, fundamentalmente jurídicos: artículos 131, 133, 149.3, 150.3, 154 y 155 de la Constitución, compensados por la existencia de varias «federal instrumentalities», elementos institucionales o culturales para proteger la diversidad de una sociedad distribuida territorialmente, como pueden ser, a manera de ejemplo, la intervención de las Comunidades autónomas en la elaboración de sus Estatutos, y en especial la necesidad de *referenda* para completar el iter legislativo de su aprobación y reforma.

En el Capítulo V, «*El Estado autonómico como Estado nacional*», se analiza el hecho de que la experiencia española y su originalidad deriva de intentar ser una respuesta equilibrada a los elementos centrífugos —los nacionalismos de las Comunidades con cierta identidad étnico-cultural y la generalización de demandas de descentralización de los ciudadanos en general—, sin renunciar a las ventajas de disponer de un espacio de integración más amplio. Se configura el Estado autonómico como una forma política mixta o moderada, basada en un espíritu de transacción. Sus características fundamentales son la ductilidad o instrumentalidad, al estar ideada para satisfacer las necesidades de la

comunidad a la que se dirige, y su carácter dinámico, abierto a las modulaciones que el tiempo pueda aconsejar.

El Capítulo VI, «*Los principios de igualdad y simetría en el debate constitucional sobre el Estado autonómico*», compara los rasgos fundamentales y el funcionamiento del Estado federal y del Estado autonómico, para llegar a la conclusión, después de examinar la propuesta de introducir en el Estado autonómico la llamada *Administración única* a la que el autor califica de *federalismo ejecutivo*, de que existe una mayor capacidad integradora por parte del Estado autonómico, tal como se ha diseñado por nuestra Constitución, y además el Profesor Solozábal previene contra la tentación de transplantar a esta forma de organización elementos provenientes del sistema federal, como es de hecho la estudiada Administración única, aun sin pretender, claro está, la petrificación del sistema.

En el Capítulo VII, «*Estado autonómico y sistema de fuentes a la luz de la jurisprudencia constitucional*», el autor se propone el análisis del carácter complejo del ordenamiento autonómico, al constituir la manifestación normativa del pluralismo del Estado autonómico, donde coexisten dos tipos de sistemas de fuentes jurídicas: el central y los territoriales, que deben relacionarse en virtud de diversas técnicas e instrumentos, en cuanto pertenecientes al mismo ordenamiento general. En este sentido, se destaca la enorme importancia de la doctrina del Tribunal Constitucional español y de la Justicia constitucional en general en los sistemas complejos, en donde las colisiones normativas, trasunto de las disputas competenciales, son inevitables. Se estudian luego tanto los Estatutos de autonomía —con su dimensión constitucional objetiva— como las Leyes interpuestas de atribución competencial —el artículo 150 de la Constitución—. Específicamente, y siempre teniendo presente como elemento clarificador e interpretativo las sentencias del Tribunal Constitucional, se pasa revista a las Leyes marco, las Leyes orgánicas de transferencia o delegación, las Leyes de armonización; y finalmente se reflexiona sobre las Leyes básicas y de desarrollo en el sistema autonómico de fuentes.

El Capítulo VIII, «*Una nota sobre la doctrina constitucional acerca del reparto competencial en el Estado autonómico*», ilustra, con el estudio de la Jurisprudencia constitucional sobre materias referentes a la protección del usuario y consumidor, a través de las sentencias 71/1982, de 30 de noviembre y, en especial, la 15/1989, de 16 de enero, la actual complejidad de nuestro ordenamiento y el funcionamiento en el mismo del Tribunal Constitucional, como garante e incluso agente de un grado de coherencia, unidad y sentido, sin el cual el sistema devendría inútil.

En el Capítulo IX, titulado «*Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea*», el Profesor Solozábal, tras un exhaustivo examen de las consecuencias en el orden jurídico que plantea la integración de España en el ordenamiento comunitario, llega a la interesante conclusión de que el problema de una organización supranacional como la Unión europea, es un problema de legitimidad, que consiste en alcanzar un grado de solidaridad en su seno o nivel de legitimación que haga en todo el territorio europeo soportable una decisión política adoptada únicamente por una mayoría de Estados, lo que necesita no sólo del convencimiento de las

ventajas funcionales de la integración, sino también del fortalecimiento de la identidad, de la pertenencia a una comunidad espiritual, para lo cual la contribución del derecho es esencial. Pero este derecho europeo no puede concebirse sin los Estados porque se trata de un orden lógico y normativo que se nutre de las experiencias de cada miembro y sus contribuciones revierten al plano de los ordenamientos concretos.

Este Capítulo IX se completa con «*Una doble nota sobre los problemas interpretativos del Estado autonómico y los referentes históricos del nacionalismo español*». Se trata del comentario del Profesor Solozábal a dos libros: «Cultura, Culturas y Constitución» de Jesús Prieto de Pedro y «Tradición republicana y nacionalismo español» de Andrés de Blas Guerrero.

La parte tercera, denominada «**El Senado en la teoría jurídica del Estado compuesto y el orden constitucional español**», está integrada por tres estudios que se convierten ahora en tres capítulos del libro. Dado el carácter unitario de estos tres trabajos, que abordan el papel institucional del Senado y su posible reforma, parece oportuno comentarlos conjuntamente. El Capítulo X, con el epígrafe «*La idea de representación territorial y la posición del Senado en la teoría jurídica del Estado compuesto*», el Capítulo XI, «*El Senado español actual: rasgos organizativos y competenciales*» y el Capítulo XII, «*Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado*» conforman una panoplia de acercamientos a nuestra Cámara Alta que posibilitan una visión integral de la misma, con sus luces y sombras. El enfoque del primero de los capítulos reseñados es más bien teórico o conceptual, ya que, una vez estudiado el valor jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales, de las cuales es claro ejemplo la calificación constitucional de nuestro Senado como «Cámara de representación territorial», se pasa a indagar sobre el significado del pluralismo territorial y su articulación institucional, en general y particularmente en el Estado autonómico español, buscando un concepto de representación territorial.

El Capítulo XI completa el análisis del capítulo que le precede ya que estudia cuatro cuestiones fundamentales de nuestro Senado actual: su estructura organizativa, su intervención en el procedimiento legislativo, su cumplimiento de la función de control y, lo más importante desde la perspectiva adoptada por el autor, su actuación como Cámara de representación territorial. En este último aspecto se detiene en el papel del Senado modulando la compulsión estatal del artículo 155 de la Constitución, en los Grupos Territoriales que pueden formarse en el seno de los Grupos parlamentarios y, sobre todo, en la Comisión General de las Comunidades Autónomas que, en opinión del autor que compartimos, es una muestra de la dinámica constitucional que consiste en un desenvolvimiento de las potencialidades del marco institucional fijado por el Poder constituyente.

Para acabar su estudio de la institución del Senado, el Profesor Solozábal en el Capítulo XII señala, con respecto a la posible reforma constitucional de esta Cámara, que, más que realizar sugerencias concretas, va a plantear posibilidades, determinar límites o establecer exclusiones para afrontar correctamente esa futura reforma. Se lamenta primeramente de que el diseño constitucional ha creado un bicameralismo exageradamente descompensado, analiza poste-

riormente, como en el capítulo anterior, sus manifestaciones en el papel de Cámara de representación territorial, especialmente el artículo 189 del Reglamento del Senado, como ejemplo de complemento normativo del artículo 155 de la Constitución, y finaliza reflexionando sobre los límites de la reforma constitucional del Senado, indicando que no deben modificarse las líneas estructurales del edificio constitucional y que deberá tenerse en cuenta la conexión lógica entre los diversos preceptos constitucionales, respetándose, por ejemplo, la interrelación con el Congreso de los Diputados.

La parte cuarta, «Problemas constitucionales de la autonomía vasca y su integración en el Estado español», se compone de dos capítulos. En el primero de ellos, el Capítulo XIII, *«Problemas constitucionales de la autonomía vasca»*, se examinan diversas cuestiones de gran importancia y de cuyo adecuado encauzamiento dependerá en gran medida la estabilidad futura de nuestro Estado autonómico. Éstas son, entre otras: la crisis del nacionalismo estatalista, hecho ya estudiado en el Capítulo II del libro; la contextualización del pensamiento de Sabino Arana; las relaciones entre fuerismo y nacionalismo; el reconocimiento constitucional de la foralidad en las Disposiciones adicional 1ª y derogatoria en su apartado 2º; y, como clave de arco, se somete a crítica la sentencia 76/1988, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional, sobre Territorios Históricos, en la cual se considera el régimen foral como una garantía institucional, en el sentido de la sentencia de 28 de julio de 1981, lo que lleva a su actualización a la luz de la Constitución y del Estatuto de autonomía, contando con la aparición de unos nuevos sujetos de derecho como son las Comunidades autónomas.

En el capítulo final de la obra, el Capítulo XIV, *«Nacionalismo y autodeterminación: observaciones preliminares»*, el autor pretende dilucidar el encaje de la autodeterminación en el orden constitucional español. Define la autodeterminación como el poder de decisión soberana de una comunidad territorial sobre su forma política, concluyendo que este supuesto derecho no se encuentra recogido como derecho colectivo por nuestra Norma fundamental, pero que el sistema permite, mediante la reforma de la Constitución, proceso complicado pero no imposible, que el Profesor Solozábal se esfuerza en detallar paso a paso, al efecto de demostrar la capacidad integradora del Estado autonómico diseñado por nuestra Constitución.

En definitiva y como conclusión, el autor de este conjunto de trabajos, ahora ordenados y estructurados en un libro coral en cuanto a sus perspectivas e intereses, pretende hacer llegar al lector la idea-fuerza de que, en sus propias palabras recogidas en el Capítulo V, «tenemos, en efecto, que acostumbrarnos a considerar la nueva forma política que nos hemos dado en la Constitución y hemos desarrollado en los Estatutos cada vez menos como un aparato o complejo meramente organizacional, que se agota en una apariencia conocida, heredada y ajena. Antes bien, nuestro Estado debe mostrarse como una referencia esencialmente simbólica, como un espacio común y espiritual, que vamos afirmando constantemente y que depende de nuestra voluntad renovada de convivencia continuada».

Bienvenida sea, pues, esta obra recopilatoria y especialmente el optimismo constitucional que anima todos y cada uno de los estudios en ella recogidos,

puesto que se trata de un sentimiento no voluntarista, sino fundamentado en argumentos que surgen de la reflexión reposada en el marco de lo jurídico y también en el ámbito de aquellos aspectos de la sociedad y de la vida política a los cuales el derecho constitucional no puede permanecer ajeno, aunque conserve su rigor, sus categorías y sus métodos de análisis.