



**SOLOZÁBAL
ECHEVARRÍA, J. J. (2019)**

Pensamiento federal español y
otros estudios autonómicos

Madrid: Iustel

606 p.

PENSAMIENTO FEDERAL ESPAÑOL Y OTROS ESTUDIOS AUTONÓMICOS¹ (Recensión)

Mar Antonino de la Cámara
Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar / Nola aipatu: Antonino de la Cámara, M. (2020). Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos (Recensión). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, (1): 256-259. <https://doi.org/10.47984/legal.2020.011>

La obra que aquí se reseña apunta a convertirse en un imprescindible de los estudios sobre el Estado autonómico. Por un lado, el autor, reconocido catedrático de Derecho constitucional, cuenta con una sólida trayectoria en la materia, por lo que nos brinda un estudio riguroso y completo, propio de quien ha trabajado con exhaustividad un tema. Pero además de la calidad científica se manifiesta en las páginas una disposición argumentada y de gesto sereno, lo que es muy de agradecer en un tema que concita, ahora más que nunca, pasiones de signo tan contrario como el de la cuestión territorial española.

El libro se divide en dos partes sin titular, pero que podríamos clasificar atribuyendo a la primera un contenido de análisis eminentemente doctrinal y jurídico y a la segunda un cariz más teórico que pivota sobre la base política del Estado autonómico. Esta clasificación es, sin embargo, un tanto artificial, puesto que nos encontramos ante un conjunto de textos, de complicada taxonomía, reunidos con afán compilatorio a lo largo de más de diez años. Se trata de un compendio de considerable magnitud formado por trabajos de naturaleza heterogénea: textos ya publicados e inéditos, entre los que se encuentran conferencias, seminarios, presentaciones de libros o recensiones. Ello dota de flexibilidad y frescura al conjunto, por otro lado, de alta densidad teórica. Sin embargo, la variedad de los escritos no redundan negativamente en la unidad de sentido, que no encontramos tanto en el abordaje metodológico, ni en su división temática, cuanto en las tesis que el autor defiende y que son claras, constantes y coherentes.



¹ Solozábal Echevarría, J. J. (2019). *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel.

Efectivamente, hay tanto de objetividad como poco de neutralidad en los textos, de lo que da cuenta el propio título *Pensamiento federal y otros estudios autonómicos* y que bien puede ser un indicio de la posición del autor: a favor de una reforma en clave federal, no como alternativa al Estado autonómico, que ya presenta una forma federativa, sino como su culminación. La apuesta federal del profesor Solozábal concede un fuerte peso al elemento simbólico orientado a la integración, frente a un modelo federal centrado en la dimensión organizativa.

El autor reconoce la deuda de su pensamiento con los clásicos en la materia (Azaola, Solé Tura, Trujillo, Rubio Llorente y García Pelayo), a quienes dedica unos interesantes estudios en el primer capítulo de la Parte Segunda (pp. 319-387). Clarísima es la huella del pensamiento de Rubio, de quien destaca su principialismo centrado en la “base política de la organización territorial constitucional, (...) esto es, el acuerdo entre nacionalismos” (p. 354). Para Rubio, los problemas del Estado no son competenciales, sino simbólicos: frente a las pretensiones nacionalistas de soberanía originaria, la solución es el patriotismo constitucional, no al modo habermasiano, sino como aceptación por todos de “la idea de España como nación de naciones, esto es, una comunidad plural que asume la superioridad de los lazos compartidos que nos identifican, por encima de las diferencias que nos singularizan” (p. 359). Esto supone, de un lado, la existencia de una nación común previa a la Constitución y, de otro, el reconocimiento del carácter político y no meramente cultural de las naciones que componen España. He aquí la especificidad, sostiene el autor, de nuestro sistema autonómico que lo incluye entre los supuestos de federalismo identitario (p. 415). Es una virtud, pues, que nuestra Constitución incorpore, además de la dimensión organizativa, la política o espiritual, sin que debamos entender estas facetas como enfrentadas o aisladas entre sí. Así nos lo muestra el Estatuto de Extremadura, que se legitima tanto por el argumentario identitario como por razones funcionales y a cuyo comentario procede en las páginas 443-452.

Dicho esto, frente a una recomendable reforma constitucional habría que ahondar precisamente en la capacidad integradora de la entidad central, reforzando el armazón institucional. Para ello son imprescindibles lo que el autor denomina “amarres federales”, entendidos como expresión de la pluralidad nacional en las instituciones del Estado: las conferencias de presidentes y las conferencias sectoriales, cuyas capacidades de coordinación habría que impulsar, y, sobre todo, el Senado. En cuanto a este (al que dedica todo un apartado que incluye una propuesta de modificación articulada, pp. 225-238), la reforma debe orientarse a facilitar la influencia de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado. El profesor Solozábal propone la designación de sus miembros por los parlamentos autonómicos, atribuyendo representación tanto por el número de provincias como por población (pp. 232-233) y según criterio mayoritario que conceda una representación mínima en el Senado a la oposición (p. 235), la especialización legislativa en materias de relevancia autonómica (pp. 237-238 y 478) y una previsión de integración del Senado respecto de los órganos de la Unión Europea (236 y 238).

Se apuesta también por un reconocimiento más claro del pluralismo territorial mediante la modificación del Título Preliminar (p. 476), en términos de plurinacionalidad. Ahora bien, las naciones que componen España no tienen soberanía propia. De ahí que los Estatutos sean normas heterónomas, cuyo fundamento reside en la Constitución. Así pues, reflejan el equilibrio entre la tendencia territorial y la unitaria: si el momento centrífugo lo protagonizan los parlamentos autonómicos, que tienen la iniciativa legislativa, el momento centrípeto vendría dado por su tramitación en las Cortes Generales (p. 57). Con toda coherencia afirma el autor que esta naturaleza dual del Estatuto es un elemento que conviene conservar (p. 68), puesto que lo erige en parámetro constitucional que además incide en las competencias, reforzando en este sentido la integración.

Respecto de la reforma competencial (p. 477) plantea un sistema de reparto de poderes más claro que el actual, atribuyendo al Estado la competencia exclusiva en determinadas materias con su consecuente reforzamiento (los grandes códigos, la dirección de la política económica, etc.) y una cláusula residual que adjudique el resto de competencias a las comunidades autónomas. Esto supondría, a mi juicio, un alejamiento del actual modelo de devolución (en los términos expuestos por la profesora Biglino en *Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia*), sin renunciar a él, como así demuestra el mantenimiento del esquema bases-desarrollo. En todo caso, el ejercicio organizativo de las competencias deberá ser modulado conforme al principio material de solidaridad (análisis de los artículos 2 y 4 de nuestra Constitución en las páginas 417-442).

Empero, de sus estudios podemos deducir que el profesor Solozábal ha preferido el estudio y replanteamiento de algunas materias competenciales concretas a la reforma competencial *per se*. El autor dedica un capítulo al análisis de tres ámbitos: la competencia lingüística, que presenta como título transversal y eventualmente concurrente (278), el derecho constitucional a la salud (pp. 281-312) o las competencias sobre legislación civil, respecto de las que sugiere la inclusión de una competencia potestativa complementaria en la legislación civil (p. 312).

Con todo ello no concede el autor “efectos salvíficos” a la reforma competencial. Su posición está muy lejos de poder considerarse ingenua. Ello queda patente al comentar con ironía la propuesta (poco inocente, por otro lado) contenida en un borrador de reforma del Estatuto de Gernika que consistía en resolver los conflictos competenciales mediante la vía del diálogo político (p. 505). Por el contrario, insiste el autor en apoyar el papel de la justicia constitucional ante los conflictos competenciales y aboga por mantener el artículo 161.2 con la capacidad de suspensión provisional de las normas impugnadas por el Gobierno (p. 68). El profesor Solozábal despliega con fuerza un argumentario para justificar la pertinencia y necesidad de la intervención constitucional, defensa que llevará a cabo con especial vehemencia en el primer capítulo, a raíz de la STC 31/2010.

Este capítulo, que describe y analiza críticamente la doctrina constitucional en materia competencial, encabeza la obra y merece especial atención. Aunque no contiene las aportaciones más recientes del libro, el *procés* ha generado un interés renovado por varios de los temas que recoge. Me refiero, en concreto, al periplo que arranca con la STC 31/2010 y las sucesivas sentencias que traen causa de lo que el autor denomina “ofensiva soberanista catalana”. Antes de analizar esta secuencia en concreto recorre la trayectoria del Tribunal Constitucional: primero desde una perspectiva sistémica donde presenta las categorías competenciales fijadas por el tribunal (pp. 34-36) y después a través de los *leading case* que marcan las diversas tendencias que ha adoptado el Tribunal Constitucional (pp. 36-51). En cuanto al estudio de la STC 31/2010 se remonta a 2011, lo que suma cierto carácter testimonial al análisis, ya que el autor lo redacta ignorante del *procés* que estaba por llegar y que en tantas ocasiones ha condicionado la ponderación de esta sentencia. Desde un punto de vista técnico realiza una valoración positiva de la misma (p. 115), aunque también reconoce sus debilidades, entre ellas su carácter declarativo. Por otro lado, sus efectos anulatorios alcanzan a un número escaso de preceptos (teniendo en cuenta que el Estatuto había sido impugnado en su totalidad) que, en su mayoría, cuestionaban las propias atribuciones del Tribunal Constitucional (p. 134). Más adelante, el autor publicó *Para entender la crisis constitucional catalana* que queda recogido en el último capítulo, Cabos sueltos, y donde responde a las acusaciones contra la STC 31/2010 como detonante del *procés*.

En fin, se tratan en el libro otros temas de interés, de los que destacamos su apuesta por los derechos estatutarios como verdaderos derechos públicos subjetivos y que estudia a la luz de la STC 247/2007 (pp. 71-87). Ante las objeciones que se plantean en nombre de la igualdad de todos los españoles recordará que “nuestra Constitución, además del de la igualdad, reconoce el valor del pluralismo” (p. 73). Más aún cuando, como con acierto señala el profesor Solozábal, las competencias en materia prestacional confieren a nuestro Estado social “una veste autonómica” (p. 53). Por último, en este último capítulo, recoge una serie de reseñas que pueden resultar de interés al lector que quiera ahondar en esta temática.

En cuanto a la edición, podría ser útil añadir un índice analítico, dada la dispersión espacial y temporal de los temas abordados. Facilitaría el acceso a cuestiones concretas y permitiría rastrear una posible evolución en el pensamiento del autor. Tampoco se le ha concedido especial importancia al aparato bibliográfico, que no es reunido en una única sección y se pierde en el escaso tratamiento de notas a pie de página y de referencias doctrinales. En su ausencia, encontramos un diálogo directo y cómplice con los indispensables (entre los que no faltan los estadounidenses), lo que aporta al conjunto el carácter de una obra de madurez que refrenda los argumentos en el soporte de su propio pensamiento. Por eso, se comparta o no la posición federalista del profesor Solozábal, este libro interesará a teóricos y prácticos del Estado autonómico, que mediante su lectura profundizarán en las buenas razones que le amparan. ♦