

J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA. *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española.*

En la introducción que abre este libro recopilatorio, el profesor Solozábal realiza una auténtica declaración de principios acerca del objeto de sus escritos y del problema político para el que propone soluciones jurídicas desde el derecho y la teoría constitucionales, esto es, «el encaje constitucional del País Vasco», su acomodo en España.

Y aunque el libro recoge escritos publicados en diversos lugares que se ocupan, con distinta intensidad y extensión, de cuestiones autonómicas variadas, no cabe duda de que a todos los artículos incorporados en *Nación y Constitución* les recorre un hilo común, a veces sutil, a veces explícito, desmitificador de los «mitos comunes» del nacionalismo, fundamentalmente el vasco pero no sólo, que proclama como único horizonte de futuro posible la soberanía, la autodeterminación, la independencia y la consecución de un Estado propio.

Desde esta perspectiva, la obra del profesor Solozábal se caracteriza por la firmeza y la congruencia con la que demuestra todo el valor que el Estado autonómico tiene como remedio jurídico para garantizar la convivencia, en paz y libertad, en una España plural (o *plurinacional*, que tanto da, como se dirá después). Por ello, además, *Nación y Constitución* forma un todo complementario con otro libro del mismo autor publicado hace pocos años, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*. Son ambas obras, en definitiva, dos episodios en una misma trayectoria que el autor habrá de seguir recorriendo con toda probabilidad, para beneficio de la doctrina constitucional española, porque el nacionalismo se presenta aún como una ideología generadora de tensiones políticas difíciles de conjugar.

En este orden de cosas se sitúa, precisamente, una de las principales aportaciones de fondo que subyace a la construcción *autonomista* del profesor Solozábal, esto es, que para cualquier forma política de descentralización territorial, ya sea federal o regional, importan sobre todo las soluciones, mientras que los problemas y las cuestiones de principio deben estar desactivados lo más posible, para que la convivencia en las sociedades plurales y abiertas sea factible. Porque en estas comunidades los conflictos son conaturales y admisibles, incluso aquéllos que versan sobre asuntos esenciales como son los que fundamentan la propia sociedad; pero lo realmente trascendente desde el punto de vista del Derecho y de la política es la resolución de los mismos.

De ahí la insistencia presente en varios de los escritos incorporados a este libro, pero fundamentalmente en el que abre apropiadamente el mismo («El problema de la soberanía en el Estado autonómico»), por determinar de forma adecuada el contenido y el alcance de esa *puissance* soberana que es característica de la organización estatal. Como señala el autor, la determinación de la titularidad y de las manifestaciones de la *soberanía* no ha sido, ni es, inocente políticamente. No lo fue en los orígenes de la configuración del concepto (Estado moderno, *Bodino*), ni lo es hoy en día, cuando se apela al mismo desde diversas instancias. Por eso el profesor hace hincapié en la visión pragmática (y democrática) que se tiene de la soberanía en el Estado federal, y fundamentalmente en el de origen anglosajón.

Desde este punto de vista, es cierto que la organización federal americana, como también la reciente *devolution* británica, han tratado el reparto territorial del poder poniendo el acento en las

cuestiones competenciales y en la resolución de este tipo de conflictos, sin prestar excesiva atención, ni en el ámbito académico ni en el campo político, a categorías abstractas relativas al poder, su origen y su titularidad, en las que encajar las concretas manifestaciones del mismo.

Sin embargo, esta vía de entendimiento de la realidad, en este caso política, es más difícil que cuaje en Estados como los continentales, donde la tradición filosófica y cultural no es propiamente la que va de *Ockham* o *Escoto a Locke* o *Hume* (pasando por Bacon), por poner de manifiesto los peculiares orígenes del pragmatismo británico. En España, como en Alemania, Italia o Francia, la soberanía sigue evocando principios y categorías (universales) que se hacen necesarios para definir el tratamiento de determinados fenómenos como el nacionalismo centrífugo o la integración europea.

Sólo en este contexto es posible explicar que los Altos tribunales de estos países sigan teniendo presente la cuestión de la titularidad del poder y de su contenido para resolver asuntos conflictivos como la profundización en la construcción europea (*Tratado de Maastricht* y las decisiones de los tribunales constitucionales alemán y español), o la descentralización del poder (estatutos regionales en Italia o estatuto corso en Francia, y las decisiones de los consejos constitucionales de estos países al respecto).

Por eso, la confusión con que se utiliza habitualmente el concepto de soberanía en el ámbito político sólo puede despejarse a partir del deslinde de sus diferentes manifestaciones. No es lo mismo, y así lo clarifica el autor, el *poder constituyente originario*, los poderes estatales constituidos, el *poder constituyente-constituido* (poder de reforma), o el poder de una comunidad política que decide sobre su propio origen o fin (*autodeterminación*). Los tres primeros, es claro, actúan dentro de un Estado preexistente; en el marco y según los proce-

dimientos de un ordenamiento jurídico constitucional previo (poder de *reforma*, poderes *constituidos*), o bien contra o al margen del orden constitucional para instaurar precisamente uno nuevo (poder *constituyente*).

Por su parte, la *autodeterminación*, concretada a través de la secesión o de la independencia, supone la creación *ex-novo* de un Estado, la segregación de una parte de una sociedad para crear su propia organización política soberana. Como señala el autor, la autodeterminación, la creación de un Estado, precede al ejercicio del poder constituyente, a la configuración constitucional (fundamental) de dicho Estado. Aunque conviene matizar en este sentido que, históricamente, la experiencia de las colonias americanas, de sus *covenants* y de su posterior declaración de independencia de la metrópoli, demuestra una cronología diferente.

Desde estas premisas, para el profesor Solozábal el *foralismo* no significa la existencia de un poder soberano «originario» retenido por los Territorios Históricos que pactan con la Corona y el Estado español; «poder» entendido en el sentido de «capacidad de autodeterminación libre y autónoma», al margen de la intervención del pueblo español o de las instituciones del Estado que configura.

No obstante, es posible percibir una cierta evolución del autor en sus diferentes escritos acerca de esta cuestión central que plantea el nacionalismo vasco y de sus distintas justificaciones (Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho de autodeterminación de los pueblos; interpretación en clave *pactista* de los Disposiciones Adicionales primeras de la Constitución y del Estatuto vasco). Porque, por un lado, descarta que el reconocimiento de este derecho de autodeterminación pueda llevarse a efecto a través de una reforma constitucional (en «Nación y Constitución»); mientras que, por otra parte, el profesor Solozábal se refiere en «Autodeterminación y Constitución» a los pasos procedimentales

que habrían de seguirse para incorporar este derecho al texto constitucional.

En la práctica, lo que pretende fundamentalmente el autor en este último escrito es remarcar los requisitos básicos que precisa una *ruptura* constitucional como el reconocimiento del derecho de autodeterminación, para que se encuentre suficientemente legitimada —*políticamente*— a partir de los presupuestos democráticos que informan el orden constitucional vigente. Y hablamos de *ruptura* constitucional porque, en la línea de lo que defiende el profesor Solozábal, la variación de un aspecto esencial de la actual Constitución como es la unidad de la Nación española, supone propiamente un cambio de Constitución y no un cambio en la Constitución.

En el trasfondo de la negación de la posibilidad de una modificación constitucional de este tipo (reconocimiento del *derecho de autodeterminación*), se encuentran algunas posiciones de partida del profesor Solozábal sobre cuestiones básicas de la teoría constitucional que merece la pena destacar y discutir. Así, afirma el autor que el *poder constituyente originario* impone límites a su sucesor, que no podría cambiar de Constitución ni afectar a cláusulas *intangibles* de la misma, como serían en nuestro ordenamiento la forma autonómica o la unidad del pueblo español como soberano (que no puede ser entendido como un agregado del conjunto de sus comunidades étnico-culturales).

Pero la pregunta que surge de inmediato es, ¿quién es ese sucesor del poder constituyente originario? Si se trata del poder de reforma, es indudable que es propio de las constituciones definir requisitos procedimentales y límites a su actuación. Sin embargo, este último supuesto es más discutible en nuestra Constitución, donde no se definen límites explícitos a la reforma, razón por lo cual la doctrina que no se inclina por la existencia de *intangibilidades* constitucionales *implícitas* considera, de manera convincente, que la cláusula de revisión total o esen-

cial prevista en nuestra Norma fundamental (art. 168) vendría a encauzar constitucionalmente la *revolución* (M. Aragón).

En esta línea parecería moverse también el profesor Solozábal cuando se refiere al poder de reforma como el poder *constituyente-constituido*; denominación que, por el contrario, encaja con dificultad con la aceptación de límites jurídicos implícitos a la revisión de la Constitución, como defiende al mismo tiempo en sus planteamientos este autor, según venimos diciendo (así, por ejemplo, en «El Estado autonómico como Estado compuesto», donde se afirma que los rasgos esenciales del Estado autonómico no podrían alterarse a través de una reforma constitucional, porque ello supondría una supresión insoportable de esta forma territorial, más que una restricción aceptable de la misma).

La otra posibilidad es considerar que el sucesor del poder constituyente originario es otro poder posterior que, también como constituyente, instaura un nuevo orden constitucional que rompe con el anterior. Desde esta perspectiva, una doctrina también convincente (A. Pace), pero difícilmente compatible con la que defiende la existencia de un poder *constituyente-constituido*<sup>1</sup>, considera que el poder constituyente es en todo caso y por definición un poder político que actúa sin sujeciones jurídicas. No actúa subordinado ni formal ni materialmente al ordenamiento constitucional anterior, bien porque la eficacia de éste ha decaído en la práctica, bien porque ese poder interviene de manera revolucionaria fren-

1. En un Seminario celebrado hace algunos años en la Universidad de Valladolid, los profesores de la Facultad de Derecho tuvimos ocasión de acudir a un agudo debate sobre esta cuestión, con los profesores M. Aragón y A. Pace como principales protagonistas, cuyos términos dialécticos, desafortunadamente, sólo han quedado para la tradición oral.

te a ese orden constitucional, revocándolo con una nueva norma fundamental.

A partir de estas premisas, parece claro que los límites que el poder constituyente español haya podido imponer implícitamente «pro futuro» y, en concreto, según el profesor Solozábal, la forma autonómica, no son vinculantes para un hipotético próximo poder constituyente que pretenda constituir un Estado español centralizado o, en el otro extremo, un Estado donde las Comunidades Autónomas *retienen* un poder originario que les permite autodeterminarse y secesionarse. Solución esta última que, como indica el autor, se sostiene mal lógicamente a partir de los presupuestos característicos de la forma de sujeción política que es el Estado; pero que, como también apunta el profesor Solozábal, no por ello cabe desecharla del mundo de la realidad pues el Estado, como forma de organización política, no es un ente necesario ni eterno.

De cualquier forma, lo verdaderamente importante se encuentra en que ese cambio de Constitución no sería legítimo, *jurídicamente*, a partir de la Constitución vigente. La Disposición Adicional Primera de la Constitución no habilita para la *autorruptura* (en «Constitución y Derechos Históricos»); aunque también es cierto que esta Constitución puede servir para que esa transformación *revolucionaria* del actual ordenamiento jurídico se haga de forma consensuada y democrática y, por tanto, de manera ordenada y no traumática; para que, a la postre, se encuentre legitimada *políticamente*.

Como señala el autor, un Estado democrático debe estar dispuesto a su cuestionamiento; lo que ocurre es que cuando dicho cuestionamiento puede llevar aparejada la desaparición del propio Estado (reconocimiento del derecho de secesión, confederación, subordinación voluntaria al mismo de los distintos pueblos que lo conforman, *autodeterminación*), el asunto debe tratarse con la máxima seriedad.

No es admisible, así, que el reconocimiento del derecho de autodeterminación se pretenda hacer valer a través de una reforma estatutaria (en «La viabilidad jurídica del Plan Ibarretxe»), y ni siquiera con una reforma agravada de la Constitución. La experiencia del Québec y la trascendental decisión del Tribunal Supremo del Canadá acerca de los requisitos que se han de respetar para que la secesión de esa provincia sea admisible, muestran bien a las claras que un proceso de este tipo sólo está suficientemente legitimado políticamente si se garantizan el diálogo, la negociación, el consenso, y las mayorías amplias (claras) en el momento de la decisión final.

Esto es lo que explica que para que se reconociera en nuestro ordenamiento el derecho de autodeterminación y se ejerciera, en su caso, la secesión, serían necesarios requisitos y voluntades conflucentes muy variadas (diversos referendos a nivel nacional y autonómico, mayorías cualificadas en las Cortes Generales y en el Parlamento Vasco, etc.). No es necesario en este momento explicitar todos los requisitos que de forma detallada y justificada señala el profesor Solozábal en sus escritos, y que van más allá de los establecidos jurídicamente para reformar la Constitución o el Estatuto. Baste señalar, por ejemplo, la necesidad de que esta decisión cuente con la aceptación de las instituciones del Estado y que sea apoyada de forma mayoritaria en cada uno de los Territorios Históricos.

Supuesto este último que tiene su razón de ser en las propias bases de sustento del nacionalismo vasco, que siempre había defendido, de manera más o menos clara, el carácter confederal de la organización autonómica vasca; hasta que este punto de partida hubo de obviarse para hacer factible una hipotética autodeterminación del pueblo vasco en su conjunto, cuando el soberanismo se ha convertido en principal (¿y único?) objetivo político de dicha ideología.

En este sentido, no parece coherente que se defienda desde el nacionalismo el carácter histórico de los derechos forales, su vinculación con una soberanía originaria y su superioridad incluso sobre la propia Constitución; y pretender ejercer dicha soberanía a través de las instituciones autonómicas que crea la Constitución y que surgen a partir de la misma y del Estatuto de Guernica (Parlamento y pueblo vascos). En efecto, porque de existir esa soberanía y esos derechos originarios, corresponderían sin duda a cada uno de los Territorios Históricos pero no a las instituciones vascas.

En la práctica, por tanto, no puede obviarse que ha sido la propia Constitución la que venido si no a crear, sí a consolidar, la existencia de una "nación(alidad) vasca" que trasciende a cada una de las tres provincias, que dispone de sus propias instituciones, que se configura a través de un solo pueblo y que asume, en definitiva, los derechos que se derivan del régimen foral, ejerciendo las competencias estatutarias a través de las instituciones autonómicas o a través de las instituciones de los Territorios Históricos (según la Ley del Parlamento Vasco 27/1983). Como indica el profesor Solozábal, el régimen foral es el componente necesario y mínimo de la autonomía vasca (en "Constitución y Derechos históricos"), pero merced a la Constitución de 1978 el autogobierno que corresponde a esta nacionalidad histórica es aún más amplio cualitativa y cuantitativamente.

Por esta razón, son esenciales los pasajes de este libro en los que el autor da cuenta de las indudables ventajas que han conllevado el Estado autónomico y el peculiar régimen jurídico del País Vasco que se deriva del reconocimiento constitucional de la foralidad. Los hechos diferenciales que caracterizan a esta nacionalidad histórica se conectan en buena parte de los casos con los derechos históricos [peculiaridades competenciales en la (auto)organización de los Territorios Históricos o en el sistema impositivo

(concierto económico), a pesar de las reticencias del Tribunal Constitucional español por vincular autonomía y foralidad]; pero otras veces no tienen ese engarce directo con esos derechos históricos y derivan más propiamente de la Constitución (por ejemplo, competencias en materia lingüística, o en materia de seguridad pública a través de un cuerpo de policía autonómico).

Sobre esta cuestión de los hechos diferenciales han sido fundamentales las aportaciones recientes del profesor E. Aja. A su vez, en el libro que comentamos del profesor Solozábal, encontramos aportaciones complementarias de trascendencia, como la que se refiere a las decisiones del Tribunal Constitucional sobre la preeminencia de los preceptos estatutarios forales frente al régimen básico de una materia contenida en la legislación estatal (STC 140/1990); o al régimen constitucional del bilingüismo, del que se deriva una competencia transversal para las Comunidades Autónomas que disponen de lengua propia oficial junto al castellano.

Esta apuesta decidida del profesor Solozábal por nuestra forma de descentralización territorial, entendida como una especie del género Estado federal, le lleva a poner un acento crítico sobre el nacionalismo que, sin embargo, puede discutirse en algunos aspectos. Para el autor, lo que caracteriza a las federaciones, su razón de ser, es lograr una organización política más eficaz y democrática, y no propiamente preservar el pluralismo (en "El Estado autonómico como Estado compuesto"); hasta el punto de considerar que: "De hecho los países federales exitosos no tienen nada que ver con el nacionalismo... Los sistemas federales resisten malamente las tensiones de las nacionalidades (en "Igualdad y hechos diferenciales en el Estado autonómico").

En el fondo de estos planteamientos hay que situar la posición crítica del profesor respecto de las teorías políticas que defienden la necesidad de reconocer derechos colectivos a las minorías nacio-

nalistas o a los grupos étnicos no concentrados territorialmente (en "Los derechos colectivos desde la perspectiva constitucional española"). En las construcciones teóricas de autores como Kymlicka y Taylor se afirma que la integración de los individuos y de las colectividades en el Estado no puede alcanzarse, en la actualidad, a partir de las bases tradicionales del primer constitucionalismo (uniformidad nacional, preeminencia absoluta de los derechos individuales, igualdad de regímenes jurídicos entre todos los ciudadanos).

Para el profesor Solozábal, estos planteamientos teóricos leídos desde la visión nacionalista encierran algunos peligros que no pueden obviarse. Así, el nacionalismo afirma la existencia de un grupo con una base étnica o cultural propia para reivindicar fundamentalmente un derecho colectivo, la facultad-posibilidad de encarnarse institucionalmente a través de la consecución de su propio Estado. Como señala el autor, en esto se diferencian las minorías nacionalistas de los grupos étnicos no concentrados territorialmente, ya que éstos segundos aspiran fundamentalmente a la asimilación plena en la comunidad (Estado) del que forman parte.

Conviene resaltar que este entendimiento de los derechos colectivos es especialmente relevante, hasta el punto de que los derechos de las minorías indígenas pueden actuar como fuerza centrípeta en el seno de un Estado, frente a las tendencias centrífugas del nacionalismo; como se demuestra en Canadá con el caso de Québec y los grupos étnicos indígenas que ven garantizados sus derechos como tales en la federación canadiense, pero dudan de que eso pueda ser así también en el territorio de esa provincia una vez secesionada.

Esta perspectiva de los derechos colectivos muestra, a su vez, que éstos son perfectamente asumibles, con determinadas condiciones, en los Estados plurales y democráticos de nuestros días.

Viene ocurriendo de este modo respecto de las comunidades indígenas, con innovaciones constitucionales y normativas de relieve en algunos países (Canadá, Sudáfrica, Nueva Zelanda); pero también respecto de las comunidades (de lenguaje, étnicas o históricas) de carácter territorial (nacionalidades).

En este orden de cosas, el profesor Solozábal admite que en nuestro ordenamiento jurídico correspondan derechos de este carácter a las nacionalidades y regiones, como se deriva por ejemplo del art. 2 o de la Disposición Adicional 1ª de nuestra Norma fundamental. Pero lo que considera que no resulta admisible es que la identidad del grupo étnico o cultural se pretenda construir desde una homogeneidad impuesta y coactiva, afirmándose la existencia de una identidad permanente y única en el seno de esa comunidad diferenciada, que se vería avocada por ello a la búsqueda de su propio Estado (en "Paz, democracia y nacionalismo").

Esta dimensión del problema nacionalista es ciertamente desasosegante, y más si tenemos en cuenta que las naciones-Estado existentes en nuestros días, en Europa al menos, han sido fruto de un proceso homogeneizador dilatado en el tiempo (desde el surgimiento del Estado moderno, pasando por Westfalia, hasta los movimientos nacionales de los siglos XIX y XX). Proceso que, en su origen, ha tenido también algo de artificial, ya que la identidad nacional única de la comunidad-Estado se ha venido afirmando, por regla general, eliminando, aminorando o ignorando otras identidades que pudiesen existir en el territorio de dicha comunidad (ya fuesen de carácter religioso, cultural, étnico, de lenguaje, etc.) (F. Savater).

Por eso, tiene razón el profesor Solozábal cuando afirma que "...quien plantea la vida sobre supuestos estatistas y esquemas soberanistas, es... el nacionalismo y no los sistemas políticos democráticos" (en "Los derechos colectivos desde la perspectiva constitucional

española»); pero es cierto, a su vez, que dichos sistemas políticos (o los llamados partidos estatales) no precisan plantear la vida en esos términos, porque la comunidad en la que se identifican está ya materializada, precisamente, en un Estado soberano.

Desde este punto de vista, los planteamientos de Habermas traídos frecuentemente a colación por el autor acerca de cuál ha de ser la legitimación preferente del Estado (la democrático-procedimental y no la nacionalista), y acerca del carácter de la democracia postnacional, asentada en valores y principios compartidos y no necesariamente en un pasado comúnmente compartido (patriotismo constitucional, Unión Europea), son un buen referente para seguir manteniendo en nuestro país un mínimo común denominador capaz de integrar a los nacionalismos periféricos.

Y es criticable, desde este punto de vista, que los partidos nacionalistas no tengan inconveniente en aceptar la integración de su Comunidad Autónoma en la Unión Europea compartiendo únicamente esos valores y principios democráticos, y pongan trabas y peros constantes a su integración en España, aunque sólo fuera a partir de esos principios mínimos que son los que garantiza, en definitiva, la Constitución, a través de la separación de poderes (vertical y horizontal), del reconocimiento de los derechos y de la afirmación democrática de la soberanía popular.

Aún más, si algo define precisamente a nuestra vigente Norma fundamental es que, junto a esos principios básicos del constitucionalismo democrático extrapolables a las constituciones de otros países, asume también las peculiaridades o el modo de ser propio de la comunidad nacional que subyace a la propia Constitución de 1978 (F. Rubio). Y lo hace de un modo especialmente novedoso en nuestra historia constitucional e, incluso, respecto de las constituciones de nuestro entorno jurídico (Francia, Italia, Alemania, Portugal).

En efecto, la Constitución permite compatibilizar las identidades nacionales presentes en nuestra comunidad y que son fruto (necesario o artificial, eso no importa) de nuestra historia. Ahora debe de ser aceptable, para los nacionalismos periféricos, que se afirme y se preserve una identidad española, común a todos los ciudadanos, porque su pervivencia no se hace a costa ni impide que se afirmen y preserven otras identidades "nacionales" (vasca, catalana...). Y viceversa.

A su vez, los poderes públicos (descentralizados políticamente) pueden intervenir en este sentido, contribuyendo con su acción a fomentar la consolidación de esas identidades. El límite de su actuación ha de ser, en definitiva, la exclusividad y la homogeneización; la imposición a los ciudadanos, de modo no soportable para sus derechos (igualdad y no discriminación, libertad ideológica y de expresión, derecho de asociación -política-, etc.), de una única identidad (como puntualiza el profesor Solozábal en "Igualdad y hechos diferenciales en el Estado autonómico").

Por lo tanto, aunque aceptemos que los pueblos y las naciones son creaciones artificiales (pero todos, y no sólo los que pretendemos poner en cuestión y no el que -la que- se pretende afirmar), la España plural que se constituye tras la transición hace evidentemente más tolerable para las comunidades políticas de nuestro país (nación española, nacionalidades históricas, regiones) la existencia de las otras.

Ésta es, quizás, la gran asignatura pendiente del nacionalismo vasco, al menos en los postulados con mayor ascendente a día de hoy en su seno (Plan Ibarretxe, soberanismo). Porque se hace difícilmente justificable negar que los Territorios Históricos han formado parte de la historia común de España, algunas veces de manera conflictiva, pero las más de las veces de manera integrada, contribuyendo a definir con su propia identidad la identidad colectiva.

Como tampoco parece discutible, salvo desde argumentos sentimentales y, por tanto, no racionales, que el punto de llegada de nuestro Estado, en su configuración plural, es fruto de la pervivencia en el tiempo de un respeto por parte del poder central hacia las peculiaridades de los diferentes territorios (coronas, reinos, provincias forales, regiones, comunidades autónomas), con excepciones centripetas unas veces más desafortunadas que otras. Sólo así es posible explicar que en España se hayan mantenido vivas cuatro lenguas diferentes, una variedad de derechos civiles singulares o unas instituciones tradicionales de carácter local, que han subsistido incluso tras el liberalismo constitucional al que se vinculaba lógicamente la uniformidad en esas cuestiones (una sola lengua nacional, códigos frente a los derechos particulares, soberanía nacional frente a poderes locales).

Por eso, no parece que en Estados plurales como España o el Reino Unido se deba pretender configurar una organización territorial del poder ortodoxa. Existe un federalismo de corte clásico, igualitario, sin tensiones nacionalistas, que se muestra con todo su esplendor en las federaciones tradicionales como la americana, la suiza o la alemana. Pero, en contra de lo que afirma el profesor Solozábal, creo que es posible también que un país federal (o un país descentralizado políticamente) sea exitoso aunque mantenga en su seno tensiones de las nacionalidades.

Aún más, es en este contexto de los Estados plurales (o plurinacionales) donde el federalismo se juega realmente su capacidad como modelo de organización del poder que garantiza paz y estabilidad a un sistema democrático. Desde este punto de vista, a día de hoy los sistemas federales necesitan reiventarse en países como por ejemplo España, Canadá, Bélgica o el Reino Unido, en atención a sus especificidades. Eso puede conducir a la aceptación de asimetrías entre los territorios (Escocia, Reino

Unido), de diferencias competenciales (hechos diferenciales, España), de organizaciones institucionales peculiares (Bélgica), o de "sociedades en cierto modo distintas" (Québec, Canadá); elementos todos que poco tienen que ver con las federaciones clásicas, pero que en nada minusvaloran a estas nuevas formas de organizar territorialmente el poder.

Lo que sí parece fuera de duda, y en ello insiste el profesor Solozábal en sus escritos, es que una federación difícilmente puede subsistir y garantizar la paz entre sus ciudadanos si se encuentra constantemente en entredicho y cuestionada por parte de algunas de sus unidades territoriales o, mejor, por lo partidos nacionalistas que operan y que se identifican con exclusividad con las mismas. La lealtad institucional y la cooperación entre los entes territoriales y el Estado central son ineludibles, como condiciones sine qua non, también en las modernas federaciones.

Ese es, además, el empeño de renovación institucional (y constitucional) que es preciso acometer, con prudencia y consenso amplio, en nuestro ordenamiento jurídico, como señala el autor (en "El Estado autonómico como Estado compuesto"), fundamentalmente a través de la reforma del Senado y de las Conferencias sectoriales, y a través de la admisión de la participación de consejeros autonómicos en los Consejos de la Unión Europea.

Por lo tanto, la consolidación de nuestra organización territorial debería abordarse desactivando al máximo las cuestiones esencialistas (como pudiera ser la diferenciación y explicitación de las nacionalidades y de las regiones en el texto constitucional), y resolviendo los problemas técnicos de funcionamiento del sistema que son, a la postre, los que importan, porque son los que anquilosan el ejercicio fluido de las competencias propias y del autogobierno por parte de las Comunidades Autónomas.

Si esta parte de la ecuación se resuelve adecuadamente (reforma consti-

tucional), las modificaciones estatutarias (fundamentalmente de los Estatutos vasco y catalán), pueden despejar la otra incógnita que permita estabilizar institucionalmente nuestro país de cara el futuro (fundamentalmente el que se abre con la Constitución europea). Parece fuera de duda que en este ejercicio de poder estatuyente (o cuasi constituyente, según el profesor Solozábal) por parte de las Comunidades Autónomas, igual que ha de ocurrir con la reforma constitucional, los partidos que protagonizaron la transición y los partidos con un nuevo peso representativo (nacionales y nacionalistas), están obligados a mantener un mínimo espíritu de lealtad y de reconocimiento del rival político, necesarios para lograr actualizar los pactos fundantes que han de seguir basados en la transacción y en el consenso amplio, y en ningún caso en el veto político sin justificación constitucional o en la imposición mayoritaria (tanto en las Cortes Generales como en los Parlamentos autonómicos).

Estos retos políticos que ya estaban planteados con anterioridad a la celebración de las últimas elecciones generales, van a ser la piedra de toque para nuestro Estado autonómico, su flexibilidad y su capacidad de adaptación a las nuevas necesidades de la descentralización política. Pero la prolongación de su éxito en el tiempo, como la de todo material dúctil y resistente (que es lo que se pide a las constituciones de nuestros días), no será viable si se le pretenden incorporar elementos *contra natura* en un Estado descentralizado y democrático moderno,

como puedan ser la consideración de la existencia de un dualismo nacionalidades históricas-Estado y de una supuesta subordinación de los primeros frente al segundo, o la solución de esta situación a través de fórmulas políticas confederales.

En este sentido, el libro del profesor Solozábal aporta un buen grado de sensatez para entender cabalmente nuestro Estado autonómico y sus potencialidades. Aquí nos hemos ceñido a señalar los aspectos más relevantes contenidos en esta obra y nos hemos aventurado, también, a debatir con el autor sobre determinadas conclusiones que no compartíamos plenamente, porque así es el derecho y la ciencia en las sociedades plurales y libres.

De cualquier forma, sobre el fondo que subyace a los escritos del profesor y sobre su completa construcción del Estado autonómico, los hechos diferenciales y los derechos históricos, no cabe más que evidenciar la relación de magisterio que subsiste con el autor y que ha supuesto que nuestro conocimiento y profundización en esta parte del Derecho constitucional, haya tenido como referente necesario esas aportaciones sobre el problema vasco y nuestro Estado compuesto que el profesor Solozábal ha ido desgranando en el tiempo a través de diferentes publicaciones, revistas o periódicos y que ahora, por fortuna, podemos leer (o releer) de forma conjunta en el libro *Nación y Constitución*.

Carlos Ortega Santiago  
Profesor de Derecho Constitucional,  
Universidad de Valladolid