

JUAN JOSÉ SOLAZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, Madrid: McGraw Hill, 1998

La publicación de un libro que aborda temas que inciden directamente en el núcleo material del Derecho Constitucional siempre debe ser motivo de alegría, no sólo para los constitucionalistas, sino para los estudiosos del Derecho. Pero, para quienes de entre ellos nos hemos sentido, y nos seguimos sintiendo, preocupados por el estudio del Estado autonómico, la aparición del libro del Profesor Solozábal, constituye, además, motivo de satisfacción.

Satisfacción que, en este caso, es particularmente intensa, por un lado, dada la trayectoria del autor y su obra, especialmente dedicada al estudio, en palabras del mismo, «de las diversas facetas de nuestra forma de organización territorial, a los problemas de su constitución y a su funcionamiento», -lo que no excluye la brillantez de los trabajos realizados cuando aborda otras materias-; y por otro, al enfoque con que se afronta el trabajo objeto de comentario.

Desde el primer aspecto, no podemos compartir la inicial preocupación del Profesor Solozábal respecto a la posible incoherencia de la obra que presenta. El hecho de que el libro que comentamos reúna varios trabajos referentes al estudio de la descentralización territorial, en general, y al Estado autonómico, en particular, que a

través de un largo período de tiempo han aparecido publicados en algunas de las más prestigiosas revistas científicas del Derecho Político y Constitucional, no solamente demuestra la constancia del autor, sino que además reflejan una total coherencia en su pensamiento que se pone de manifiesto a lo largo de los distintos estudios que ahora se presentan publicados en una única obra, cuya aparición se produce en un tiempo en el que, lejos de haber perdido actualidad, la construcción del Estado español como Estado autonómico no es algo que esté concluido. A ello hay que añadir que uno de los temas que es especialmente tratado en la obra, el nacionalismo, ha cobrado, en nuestros días, un vigor tal (Vid. al respecto los datos de las últimas elecciones generales de 1996 recogidos por Pallares, F y Soler, J.- «Las elecciones generales de 1996 en España» en Eliseo Aja (dir), *Informe sobre CCAA 1996*, IDP, Barcelona, 1996) -situación que, en cierta medida, viene determinada por un período que podríamos calificar de crisis-, que su actuación determina, en un importante grado, el funcionamiento general del Estado, y ello por varias razones, entre las que destaca el hecho de que los partidos bisagra que permiten la gobernabilidad sean

partidos que se autodefinen como nacionalistas los coloca en una posición privilegiada para solicitar del poder central un trato preferente para sus respectivos territorios. Así mismo, la propia indefinición del Estado autonómico ha extendido la creencia de que la mejor defensa de la autonomía es la existencia de un partido nacionalista-regionalista (Aja, E.- «Igualdad competencial y hecho diferencial» en *Uniformidad o diversidad de las CCAA*, IEA, Barcelona, 1995), lo que determina el surgimiento de nuevos partidos nacionalistas (Vid. al respecto López Aguilar, J.F.- «Estado autonómico y nuevos nacionalismos» en *Claves de razón práctica*, n.º 65, 1996). Por ello, las aportaciones que el Profesor Solozábal realiza en su libro bien debieran ser tomadas en consideración por los constructores últimos del Estado autonómico.

Otro mérito, añadido, tiene la publicación en un único volumen de los diversos trabajos que a la descentralización territorial ha dedicado el autor, y éste, desde un punto de vista más egoísta, radica en la facilitación del trabajo para los estudiosos del tema, que, además, serán más conscientes de la coherencia ideológica del autor y de la larga labor realizada, y, sin duda, podrán afrontar el conocimiento y estudio del Estado autonómico desde una perspectiva más abierta y no solamente limitada a los aspectos normativos del Título VIII de la Constitución española.

En relación a esto último, y desde el otro aspecto al que hacía referencia al principio de este comentario, merece especial atención el enfoque con que el Profesor Solozábal afronta su labor investigadora, caracterizada por lo que él califica como «idea institucional del Derecho Constitucional». Desde esta perspectiva, la determinación de las bases constitucionales del Estado autonómico se hace desde los postulados del Derecho Constitucional, pero no un Derecho Constitucional aséptico.

Si renunciar al aspecto normativo de nuestra Disciplina, pero huyendo exclusivamente de éste, el autor nos lleva al estu-

dio de una materia que se abre a contextos culturales o espirituales, y ello no podría ser de otra forma, puesto que éstos contextos son los que sustentan y dan contenido al propio Estado autonómico.

Se pretende con ello huir, tanto de aquellas concepciones meramente racionales de la convivencia política que subrayaría Hegel, como de aquellas otras que, aparentemente, han negado todo enfoque valorativo al estudio científico del Derecho Constitucional, preconizadas por Kelsen, renunciando a una concepción del Derecho aislado y ausente de un mundo en el que se desarrolla y que le sirve de constante referencia. Con ello se aproxima a la dimensión valorativa de nuestra disciplina que, en su día, ya indicara Alzaga Villaamil (Alzaga Villaamil, O; Gutiérrez Gutiérrez, I y Rodríguez Zapata, J. *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, I. Constitución y fuentes, CERA, Madrid, 1997).

A lo largo de los diversos trabajos que integran esta obra se puede observar una determinada consideración del Derecho Constitucional que, aplicado al Estado autonómico, supone recurrir a diversas cuestiones de Teoría política, Teoría constitucional y Derecho comparado, para hacer frente a las diversas cuestiones que suscita la realidad de la organización territorial del Estado español, de forma tal que se acerca teoría y realidad, de manera similar a como propusiera Heller.

Desde esta perspectiva es como hay que entender la obra del Profesor Solozábal, que dividida en cuatro partes, perfectamente diferenciadas, mantienen, no obstante, un adecuado hilo argumental, que muestra perfectamente la metodología utilizada en la agrupación de éstos trabajos - «si entender y, en definitiva, interpretar, es comprender lo particular desde categorías generales, la referencia de nuestro sistema autonómico debe de ser el Estado federal.

Si, como se afirma, el federalismo constituye una «comunidad formada por comunidades que se unen bajo un mismo

gobierno para algunos fines, pero que desean mantener sus peculiaridades, que surge como forma de gobierno aceptado como una propuesta que es inferior a la ideal y después de haber renunciado al sueño de autodeterminación», es necesario destacar la necesidad de compromiso entre las opciones integradoras y desintegradoras, cuyo alcance, con respecto a éstas últimas, es preciso conocer, y atemperar mediante un adecuado sistema de compensación a sus pretensiones, que deberá tener en cuenta, no solamente la atribución de competencia exclusivas, con la correspondiente dotación económica y capacidad de organización y administración, sino también el reconocimiento de sus aspectos espirituales, de forma que la cultura política del Estado integre la de sus partes para así evitar el surgimiento de sentimientos de opresión cultural (Vid. la excelente obra *Cultura, culturas y Constitución*. Prieto de Pedro, J, Congreso de los Diputados, CEC, Madrid, 1992) que puedan derivar en la ruptura del equilibrio conseguido y en el enaltecimiento de las tendencias nacionalistas, entendidas como «el sentimiento generalizado de una comunidad que propugna para el propio grupo la consecución de un Estado exclusivo como forma ideal de organización política, al que considera la expresión, la garantía y el impulso de su propio sentido de identidad».

Desde un profundo estudio de los sistemas federales de Canadá y Suiza, y de la formación y crisis del nacionalismo, cuyas reclamaciones se sitúan, tanto en un proceso de autoconciencia de grupo, como de una crisis de legitimación del sistema político en que se inserta, con especial incidencia en los nacionalismos quebequés y vasco, el autor se acerca al estudio de las formas de organización territorial del poder, huyendo de la clásica división entre Estado unitario- Estado federal, y asumiendo como criterio de clasificación la capacidad de adoptar decisiones propias para la determinación de la distinción entre Estado unitario no descentralizado, Estado descen-

tralizado, unitario o federal y Confederación. Ello supone excluir de este criterio de determinación el de estatalidad o disposición de poder político originario, que subraya la clásica dualidad de Estado federal frente al Estado unitario.

Desde esta toma de postura se nos muestra una cierta aproximación entre las variantes Estado Federal-Estado autonómico, propiciada por un cierto debilitamiento de los elementos pluralistas del sistema federal y el reforzamiento de la dimensión unitaria, lo que lejos de suponer una desmembración federalista, obedece a la transformación de su rendimiento funcional.

Con esta perspectiva previa, especialmente interesante resulta la segunda parte de la obra, en la que, a lo largo de seis Capítulos, se sientan las bases teóricas e institucionales del Estado autonómico español, como variante del Estado nacional español, diseñado por la Constitución española de 1978 en respuesta institucional a la crisis del Estado unitario.

El Estado autonómico surge como necesidad de establecer un marco jurídico que permitiera una descentralización generalizable a cuantas regiones desearan ejercer cierta vocación autonomista, al tiempo que garantizara a algunos pueblos, especialmente celosos de sus peculiaridades, el respeto, defensa y desarrollo de su propia identidad, pero ello desde el respeto al principio de unidad del Estado. Para ello el constituyente realiza un diseño de la organización territorial española caracterizado por tres elementos determinantes. En primer lugar la existencia de la Nación española se identifica con el pueblo español en quien se hace residir con carácter de exclusividad la soberanía. Ello excluye que el poder constituyente pueda ser atribuido a una parte del pueblo y solo lo pueda ejercer el pueblo como suma de todos los españoles y no como suma de las comunidades étnico-culturales que la integran.

En segundo lugar, el reconocimiento de la existencia de diversos pueblos que integran la nación española, como criterio

de la organización política y su principio de legitimación, pero que, como unidad, no ignora, sino, por el contrario, incorpora la diversidad de sus componentes, lo que determina que esté integrado por nacionalidades y regiones, cuyo derecho a la autonomía y la solidaridad entre ellas, es reconocido y garantizado por la Constitución. Con ello, y con acierto, nuestro constituyente procede al reconocimiento de las nacionalidades, como «comunidades con conciencia de su especificidad histórico-cultural y dotadas de una cierta vocación política», como base fundamental del Estado autonómico español.

La doble vertiente desde la que puede ser entendida la autonomía, esto es, como principio de organización y como derecho, debe desembocar en su concepción como definición de atribuciones propias de autogobierno, y debe estar caracterizada por la *voluntariedad* en su ejercicio; por la *generalidad* en su otorgamiento; por la *progresividad* en su alcance; por la *diversidad* en su plasmación, y por la *igualdad* en su contenido. Pero no una igualdad a ultranza. Como muy bien ha indicado el TC (STC 76/83 de 5 de Agosto), las Comunidades Autónomas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en su posición respecto a los órganos constitucionales o en cuanto a que las diferencias entre los distintos Estatutos de autonomía no podrán implicar privilegios económicos o sociales; pero pueden ser desiguales en la determinación concreta del contenido autonómico. El régimen autonómico se debe caracterizar por el equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad, de forma que compatibilice las ideas de autonomía y de igualdad (STC 37/87 de 26 de marzo), pero una igualdad que es de posiciones jurídicas y no de similitud total, puesto que esta concepción de igualdad, al no respetar las peculiaridades y diversidades propias de los territorios autonómicos, sería incompatible con la misma idea de autonomía.

En tercer lugar, el ejercicio de un derecho de autonomía considerado como un poder de autoorganización derivado y relativo que opera en el marco previo constitucional y no de un poder constituyente, determina la presencia en la regulación que sobre las Comunidades Autónomas hace el texto constitucional de elementos predominantes del carácter unitario de nuestro Estado, con los que conviven algunos rasgos federales.

Lo que caracteriza, de acuerdo con la opinión del autor, a nuestro Estado autonómico es la disposición en él de dos planos, el de la organización política central o general y el plano autonómico, cuya autonomía se expresa en una vertiente institucional de autoorganización; en una vertiente competencial para intervenir en determinadas materias y en la producción de un ordenamiento propio.

Éste último aspecto nos permite considerar el modelo autonómico no solo como un sistema político, o como un Estado compuesto o un complejo institucional en el que coexisten dos niveles institucionales, sino también como un ordenamiento complejo integrado por el derecho estatal y los ordenamientos territoriales, como manifestación normativa del pluralismo del Estado autonómico.

El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, junto a constituir uno de los elementos esenciales de nuestro sistema constitucional, tiene una repercusión fundamental en la ordenación de fuentes, y ello, al menos desde un triple punto de vista (Pérez Royo, J.- *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid, 4.º Ed. 1988), puesto que, además de introducir en el ordenamiento jurídico español fuentes nuevas –Estatuto de autonomía y leyes autonómicas– y de modificar la propia concepción de las fuentes tradicionales, ley y reglamento, incorpora, a través del artículo 150, unos tipos de leyes estatales al objeto de perfilar el sistema de distribución competencial.

El Estatuto de autonomía, considerado por el autor, como norma cuasiconstitucional en el ordenamiento territorial y en el Derecho del Estado, no es sin embargo expresión, por la razones antes expuestas, de soberanía, sino de autonomía, y se nos muestra subordinado y condicionado a la Constitución. En el tratamiento que se otorga al Estatuto de autonomía como norma a caballo entre el ordenamiento estatal, del que pasa a ser parte integrante y que se hace de acuerdo con sus previsiones, y en el orden jurídico territorial, del que constituye su norma institucional básica, merece especial atención el estudio de los distintos tipos de normas que lo integran. Junto a las normas que reconocen derechos e imponen obligaciones —normas preceptivas—; a las normas organizativas; a las cláusulas directivas que señalan objetivos a los poderes públicos y a las cláusulas definitorias que determinan el sistema político que establecen, van a ser las normas competenciales, en virtud de las cuales se atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de intervenir sobre determinadas materias, las que determinan, en gran medida, el alcance de autonomía del sistema de distribución territorial del poder diseñado en España.

Sin embargo, no podemos olvidar que la dimensión funcional de la autonomía no depende sólo del Estatuto de autonomía y de las previsiones explícitas constitucionales, sino también de lo que el autor denomina un complejo sistema de leyes interpuestas, que integran el parámetro de constitucionalidad, que determinan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A través de las leyes de transferencia, las leyes-marco y las leyes de armonización, reconocidas en el artículo 150 CE, se atribuyen nuevas competencias, o se modula el ejercicio de las ya asumidas. Frente a la regla general, constituida por los artículos 148 y 149, y la asunción de competencias que se opera a través del Estatuto, también se prevé, de acuerdo con las especificidades procedimentales

propias, que el sistema de atribución de competencias se altere mediante la actuación del legislador estatal. En los dos primeros casos, la redefinición competencial se hace de modo favorable a las Comunidades Autónomas, mientras en el caso de las leyes de armonización la redefinición de competencias restringe el poder de aquéllas. Se trata de cláusulas que manifiestan la condición dinámica de nuestro ordenamiento autonómico en la medida en que permiten la apertura del mismo hacia desarrollos centrífugos favoreciendo el fortalecimiento de sus rasgos autonomistas, y que han tenido su aplicación práctica en los Pactos autonómicos a los que han llegado los dos grandes partidos mayoritarios. (Para una crítica a este sistema de ampliación de competencias, vid. Rubio Llorente, F.- «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución (Antes de acometer su reforma)», en *Claves de razón práctica*, n.º 25, 1992); o por el contrario refuerzan sus tendencias centrípetas si las exigencias unitarias del conjunto impusieran una actuación armonizadora.

Este complejo entramado de normas de atribución competencial, con las consecuencias que de ello se deriva, y la confusa definición constitucional del modelo autonómico ha hecho precisa la intervención del TC, que en este punto adquiere la más amplia justificación de su inserción para la delimitación del reparto competencial en el Estado compuesto. La adopción de un sistema competencial ambiguo, impreciso y confuso, tal vez con el objeto de ganar en elasticidad y capacidad de adaptación a las circunstancias concretas de cada Comunidad Autónoma, o con el fin de no dejar atado el tema competencial, de forma que se permita un uso flexible de la autonomía política, pero que no deja de ocasionar diversos problemas de atribución e interpretación, ha llevado, en alguna ocasión, al TC a la afirmación de que ninguno de los dos entes poseen competencias exclusivas, al ser éstas compartidas o concurrentes (STC 196/88 de 17 de octubre; STC 75/89 de 24 de abril).

Pero el problema de reparto competencial, que define el nivel de autonomía, lejos de haber sido resuelto, se ha visto afectado por un nuevo episodio en la vida política española. La integración de España en la Unión Europea, que el autor estudia desde el prisma constitucional en cuanto que el mismo está previsto, posibilitado y limitado por nuestra Constitución, plantea el problema de establecer la compatibilidad y articulación entre los ordenamientos europeo, nacional y territoriales en la distribución competencial debido al orden de distribución institucional de atribuciones que diseña el ordenamiento comunitario y que incide directamente en el régimen competencial asumido por las Comunidades Autónomas.

Y es en este punto donde, tal vez, cobre especial importancia el tercer gran principio que inspira el Estado autonómico. La autonomía política se basa en dos pilares fundamentales: la unidad y la autonomía, sin embargo, como ha indicado el TC (STC 135/92 de 5 de octubre) es necesario el principio de solidaridad como elemento de equilibrio entre ellos. Pero no hablamos de una solidaridad concebida como lo han hecho algunos sectores doctrinales, sino como la corresponsabilidad de todas las partes que integran un conjunto en los fines colectivos.

Dejando a un lado las vertientes cooperativas y colaboradoras de la solidaridad, es la participación de las Comunidades Autónomas -solidaridad como participación- en la formación de la voluntad estatal uno de los elementos más eficaces para la integración política, puesto que favorece la compatibilidad ente la defensa de los intereses propios y concretos y los intereses generales. Y, sin duda, la forma de participación que mayor interés está despertando es el que se refiere a la formación de la voluntad del Estado en materia comunitaria.

A lo largo de los últimos años, los distintos Estados descentralizados que son miembros de la Unión Europea han abordado un proceso de apertura de los meca-

nismos de participación en la formación de las decisiones comunitarias de los entes territoriales, puesto que se hace necesario que éstos participen, en el mayor grado posible, de la posición nacional en los órganos comunitarios.

Como hemos afirmado en anteriores trabajos, la incorporación española a la Unión Europea ha originado el problema que supone la recepción de un nuevo ordenamiento jurídico que se debe complementar con el que ya ordenaba las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que incide directamente en el sistema de distribución competencial. Ello ha llevado al TC (STC 165/94) a realizar una serie de afirmaciones que ponen de manifiesto la necesidad de articular mecanismos de participación autonómica en la conformación de la voluntad popular, puesto que: las Comunidades Autónomas se hallan directamente interesadas en la actividad que se realiza en la Unión Europea, al ser titulares de autonomía política para la gestión de sus intereses; las normas y actos de la Unión Europea pueden entrañar límites y restricciones al ejercicio de las competencias autonómicas, y a las Comunidades Autónomas les puede corresponder, por razón de la materia, la ejecución en su territorio de disposiciones comunitarias.

Ello supone, desde luego, la necesidad de establecer modelos participativos que superen la eficacia que producen las Conferencias Sectoriales por las que ha optado nuestro sistema (Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de estado para las Administraciones Territoriales, por la que se publica el Acuerdo sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales) (Vid. al respecto Rubio Llorente, F.- «Las Comunidades Autónomas y la CE» en *Autonomías*, n.º 20, 1995). En una concepción del Derecho Constitucional como derecho práctico y no ajeno a las necesidades y problemas que se plantean, el profesor Solozábal apunta la necesidad de que

el Estado Central no solo asuma un compromiso de autocontención en el ejercicio de sus funciones de coordinación, control y suplencia sobre el derecho autonómico, sino que establezca las adecuadas vías de compensación para las Comunidades Autónomas por esta remodelación competencial que les permita el acceso a los órganos decisorios europeos, como por ejemplo, que a través del Senado, las Comunidades intervengan en la preparación de la posición a adoptar por los representantes del Gobierno español en el Consejo de la Unión.

Si, como estamos teniendo ocasión de ver, existe algo que caracteriza la obra del Profesor Solozábal es la unión entre norma y realidad y el ofrecer soluciones a las distintas cuestiones que afectan al funcionamiento y desarrollo del Estado autonómico, y directamente relacionado con la necesidad de convertir al Senado español en el foro en que se puedan hacer oír la voces de las Comunidades Autónomas, como Cámara de representación territorial, así calificada por la propia Constitución, en la Tercera parte de la obra se ofrece un profundo estudio sobre el Senado y se aportan algunas claves que permitan reconducir su actuación funcional a su configuración teórica.

Desde dos enfoques distintos, aunque íntimamente relacionados, aborda el autor sus estudios sobre el Senado. Desde la perspectiva del Derecho Constitucional General y de la Teoría Jurídica del Estado, se realiza un estudio teórico acerca de la representación territorial y de la posición de la Segunda Cámara. Se pretende con ello hacer una contribución al estudio jurídico de las bases del tratamiento institucional en el Estado autonómico del pluralismo territorial, como manifestación del pluralismo que la Constitución establece, no como realidad, sino como valor a conseguir, y recurriendo para ello al estudio de los supuestos históricos y conceptuales del pluralismo territorial, así como del alcance jurídico de la definición constitucional del

Senado como «Cámara de representación territorial», que plantea diversos problemas heremeneúticos, y que posibilita interesantes desarrollos institucionales y normativos, y cuya regulación en el ordenamiento debe comprenderse teniendo en cuenta la caracterización global que realiza la propia Norma Fundamental.

Con una visión más crítica y práctica, aunque sin renunciar a postulados teóricos, en el resto de los trabajos que integran esta parte, aborda el autor el estudio orgánico y funcional del Senado.

Tomando como punto de arranque la indeterminación del modelo constitucional de Senado, fruto de la oscilación del constituyente entre acoger el significado que tradicionalmente se ha asignado al Senado como Cámara de segunda lectura, y asumir la idea de un Senado al estilo federal que represente a las partes integrantes de un Estado compuesto y que sirva de tribuna para la conformación de la voluntad del Estado, que al mismo tiempo reconozca y respete el pluralismo territorial, se ofrece un profundo estudio sobre la organización y atribuciones del Senado, así como de las recientes reformas introducidas en su Reglamento —con especial atención a la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas—, que, teniendo por objeto mostrar las posibles disfunciones y diferencias que le hacen distanciarse del Congreso de los Diputados, sirvan de reflexión para afrontar aquellas modificaciones o reformas necesarias para superar la visión crítica que sobre esta Cámara tiene no sólo la clase política, y la propia doctrina, sino la misma opinión pública.

Con la objetividad que exige el no dejarse llevar por aquellas corrientes derrotistas y desesperanzadas que ven imposible una reforma que convierta al Senado en una auténtica Cámara territorial, y con una mayor serenidad frente a quienes se muestran más críticos con el funcionamiento de nuestra Segunda Cámara, para lo cual parte de realizar un balance de la posición del Senado, no solo a través de las propias

decisiones del constituyente, sino también de los resultados del desarrollo y práctica constitucionales del Senado, el profesor Solozábal plantea el reto de una reforma constitucional que obedezca a la utilidad que una Segunda Cámara debe cumplir en el Estado autonómico.

Sin embargo no se ofrece, como han hecho distintos sectores de la doctrina, una reforma a cualquier precio. Admitida la necesidad de reforma constitucional, ésta no debe suponer una rectificación de las líneas estructurales que establece la Constitución, y deberá tener en consideración la conexión lógica entre los diversos preceptos constitucionales. Una reforma que subraye la especialización autonómica del Senado e incremente su funcionamiento como instrumento de articulación del Estado autonómico, que acentúe sus aspectos competenciales en relación con la política comunitaria europea, y que ponga fin, con carácter general, a la descompensación exagerada de nuestro bicameralismo, pero sin que ello signifique su desconexión respecto del Congreso, sino, al contrario, una interrelación entre ambas Cámaras.

Se ofrece, en definitiva, una reforma que, teniendo en consideración la experiencia del constitucionalismo comparado, sea una reforma limitada, cerrada y obtenida por el consenso entre las fuerzas políticas. En este último punto, me atrevería a hacer extensivo el consenso, no sólo entre las fuerzas políticas relevantes, como propone el autor, sino, y siendo consciente de la dificultad que ello entraña, entre aquellas otras, que sin alcanzar tal grado de relevancia, su articulación es necesaria en la tarea de construcción del Estado autonómico.

Quizás sea la última parte de la obra la que mayores controversias pueda suscitar, y ello tanto desde posturas radicales nacionalistas como centralistas.

Aborda en la última parte el autor los problemas constitucionales de la autonomía vasca y su integración en el Estado español. Tal vez, la razón venga constituida por la mayor radicalización de las pos-

turas nacionalistas en esta Comunidad Autónoma, y a que se parte de una declaración institucional del Parlamento vasco, que no debe ser entendida más que como declaración de principios y aspiraciones.

Partiendo de la complejidad de la cuestión vasca, cuya solución precisa del suficiente acercamiento entre el subsistema vasco y la flexibilidad del propio sistema jurídico-político español, y mediante la revisión de la versión nacionalista del problema vasco, pero teniendo presente que la integración del Estatuto vasco en el ordenamiento general tiene una gran importancia política y jurídica, aborda el profesor Solozábal dos aspectos de máximo interés y actualidad: el reconocimiento constitucional de la foralidad y la problemática del derecho de autodeterminación.

Respecto al primer problema, y a través del estudio de la Disposición Adicional 1.ª y la Disposición Transitoria 2ª, el autor adopta posiciones contrarias a las mantenidas por aquellos sectores que limitan el reconocimiento del foralismo a la admisión simbólica de cierta tradición histórica (Particularmente intensa ha sido la postura defendida desde los primeros momentos de aprobación de la Constitución, y mantenida en la actualidad por Herrero de Miñón. Vid al respecto sus obras «La gestación del sistema autonómico: claves del sistema constituyente» en *RVAP*, n.º 36, 2, 1993; «Nacionalismos y Estado plurinacional en España», en *Política Exterior*, 51, X, 1996; y «Los Derechos forales como derechos históricos», en *REDC*, n.º 52, 1998) y se acerca a aquellas otras que se oponen a dicha construcción (Así, Elorza, A. *Ideologías del nacionalismo vasco*, San Sebastián, 1978), mostrando, a través de un detallado estudio de la jurisprudencia constitucional, en especial la STC 76/88 de 26 de abril, como lo que la Constitución garantiza es la foralidad, como régimen de autogobierno territorial cuya actualización, como la Constitución establece, ha de llevarse, también, en el marco de los Estatutos de autonomía.

Mayores problemas plantea el tratamiento sobre la autodeterminación, y ello, sobre todo, porque el tratamiento del derecho de autodeterminación desde la prisma constitucional es francamente complejo. Entendido el derecho de autodeterminación, en palabras del autor, como «facultad o poder de decisión soberana de una comunidad territorial sobre su forma política», es determinante afirmar que no es un derecho natural, pero ni siquiera es un derecho constitucional, ni la Constitución reconoce tal pretensión.

El primer principio normativo que matiza la propia concepción del propio Estado autonómico es el principio de unidad que se observa a través de todo el texto constitucional y tiene diversas manifestaciones, entre las cuales, y como ya hemos referido, se reconoce la unidad de la soberanía y la unidad constituyente, que la Constitución hace residir en el pueblo español, así como la unidad en el ordenamiento jurídico y en la supremacía de la Constitución como su Norma Suprema, lo que determina que el Estatuto de autonomía deriva jurídicamente de ésta y a ella se encuentra limitado.

El principio de unidad, como hemos tenido ocasión de afirmar en otros estudios, impide el reconocimiento del derecho a la autodeterminación y convierte las proclamas institucionales en meras declaraciones de principios. El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones se da sobre la base de la unidad (criterio sustentado a partir de la STC 4/81 de 2 de febrero), ahora bien, el Estado autonómico debe ser capaz de hacer frente a un intento de que las nacionalidades y regiones encuentren acomodo estable en un nuevo proyecto de unidad –unidad plural– que se base en el reconocimiento y respeto de la diversidad y en su libre aceptación, de forma que el adecuado equilibrio entre la unidad y la pluralidad supongan una auténtica integración (Vid. al respecto el interesantísimo trabajo de Alberti Rovira, E.- «Estado autonómico e integración polí-

tica» en *DA* n.º 232-233, 1993). Se trata, como ha afirmado el TC (STC 165785 de 5 de diciembre) de que la unidad no determine el establecimiento de un régimen uniforme, sino que, por el contrario, y en consonancia con el espíritu constitucional, permita a las Comunidades Autónomas actuar con una pluralidad de opciones.

Es por ello, y, en este sentido, compartimos las afirmaciones del autor, que el derecho fundamental del pueblo vasco, no es su derecho a la autodeterminación, sino su derecho al autogobierno, que Constitución y Estatuto de autonomía reconocen y hacen posible, y al que, para mayor abundamiento, acompaña la protección constitucional de su identidad. Sin embargo, el autor manifiesta que el hecho de que no se reconozca el derecho a la autodeterminación no significa que no sea legítimamente constitucional la solicitud del reconocimiento del derecho de autodeterminación –aunque su justificación desde el reconocimiento constitucional de la libertad de expresión y la interpretación que el autor hace del artículo 6 de la Constitución pueda suscitar intensas controversias–, o una posible reforma constitucional que la permitiera, hecho que resultaría especialmente complejo y de consecuencias no demostrables y que exigiría un consenso total en una materia sobre la que existe, con carácter general, un auténtico alejamiento de posiciones.

El reconocimiento de las nacionalidades y la diferencia entre éstas y las regiones, cuya prolongación institucional deberá respetar la garantía de la igualdad, pero equilibrando homogeneidad y diversidad; la primariedad del principio de unidad como base del Estado autonómico, pero una unidad plural que rechaza el derecho a la autodeterminación; la incorporación institucional del régimen foral; la actuación del Senado como Cámara de representación territorial, pero depositaria como el Congreso de la soberanía nacional, y, como hemos tenido ocasión de observar, el papel del TC como instituto clarificador del orden político español... éstos, y otros que

posiblemente haya dejado pasar quien escribe estas líneas, constituyen lo que el profesor Solozábal define como «las bases constitucionales del Estado autonómico».

No han pretendido ser estas líneas la justificación argumental para la lectura de esta obra, cuyo conocimiento por parte de los estudiosos está suficientemente justificado por la persona y obra del autor.

Tal vez, la razón última de este limitado comentario haya sido hacer un pequeño homenaje a un docente y a una trayectoria investigadora que ha suscitado en mí el suficiente interés por los temas autonómicos y la suficiente esperanza en que los diversos problemas que suscita puedan ser reconducidos.

Con la suficiente modestia, he de reconocer que lo mejor de este comentario lo constituye la propia obra que se comenta, cuya claridad, que no simplismo, muestra la capacidad investigadora del autor a quien pido perdón por los comentarios que, sobre algunas cuestiones, me he atrevido a introducir y por las limitadas aportaciones propias que aquí aparecen que, sin duda, no contribuyen a mejorar una obra cuya calidad y coherencia se observa a lo largo de todas sus páginas.

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ

Profesor Titular Interino de

Derecho Constitucional

Departamento de Derecho Político. UNED

GIOVANNI SARTORI, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus, 1998

La televisión, ignífero medio de comunicación de masas, a cuya utilización política se atribuye, tal vez de forma exagerada, mayor transcendencia que a la Revolución Francesa de 1789¹, se configura como el *punctum dolens* en torno al cual gira el último libro de Giovanni Sartori, titulado *Homo videns. La sociedad teledirigida*, que constituye el objeto de la recensión que nos ocupa.

Parece ciertamente innecesario ofrecer cualesquiera indicaciones biográficas de un autor que goza entre nosotros de un merecido prestigio, habida cuenta del éxito que durante años ha acompañado a algunas de sus obras, entre las cuales resulta ineludible traer a colación: *Teoría de la democracia, La política: lógica y método en las ciencias sociales, Partidos y sistemas de partidos* e *Ingeniería constitucional comparada*, que le convierten en un referente

plausible para la comprensión de los problemas que en la actualidad afectan a los sistemas democráticos occidentales.

Homo videns. La sociedad teledirigida se presenta como un libro eminentemente polémico, cuyo autor busca de forma deliberada alimentar la controversia que suscitan sus ideas sobre la «videopolítica» y la «videodemocracia», expuestas con anterioridad en algunos de sus escritos².

Esta circunstancia, unida a la condición de gran ensayista que exorna al escritor, y a una innegable habilidad para introducir al lector en su pensamiento a través de anécdotas que relajan la anfractuosidad que acompaña a algunas de sus ideas, convierte a la obra en una lectura sugeridora, que invita constantemente a la reflexión, propiciándose, de este modo, un estimulante diálogo intelectual con el autor.

1. JIMÉNEZ DE PARGA, M. «Noticias con acento», *Destino*, 29 de junio de 1967, pág. 15.

2. Véase, por ejemplo; *Ingeniería constitucional comparada*, México, 1994, págs. 164-167.