

Joan OLIVER ARAUJO (director), *El futuro territorial del Estado español ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, 791 pp.

Las actuales arenas movilizadas de la política española obligan a los especialistas en Derecho Constitucional a hacer un esfuerzo de teorización y de análisis que dé respuestas a la altura de los retos que plantea, hoy en España el tema, de la distribución territorial del poder. Frente a las posturas acomodaticias o huidizas, el profesor Joan Oliver Araujo –catedrático de Derecho Constitucional de la *Universitat de les Illes Balears* desde 1992– convocó unas *Jornadas* de estudio y reflexión para los días 23 y 24 de mayo de 2013, en las que se debatiese de forma amplia y sin restricciones apriorísticas el futuro territorial del Estado español. Tal convocatoria tuvo una amplia respuesta de la comunidad científica, tanto por el nivel académico de sus numerosos participantes como por la calidad de las ponencias y comunicaciones presentadas. Pues bien, todo este material ha sido, tras las oportunas correcciones por sus respectivos autores, recogido en libro: *El futuro territorial del Estado español ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, dirigido por Joan Oliver Araujo y coordinado por tres de sus discípulos: los doctores María Ballester Cardell,

Vicente J. Calafell Ferrá y Alberto Oehling de los Reyes.

El resultado es una obra de gran interés y actualidad, que plantea con libertad y sin eufemismos la grave problemática territorial de España y dibuja un futuro con preocupantes incógnitas. Como no hay una única respuesta al problema, en el libro se plantean tanto los antecedentes como las posibles soluciones, en un caleidoscopio jurídico de lectura tan agradable como reflexiva. El lector valorará, sin duda, la valentía de muchas de las afirmaciones aquí sostenidas, jurídicamente razonadas, aunque sin dejar de sopesar la necesidad, en último extremo, de un entendimiento político imprescindible para dar salida a los problemas que se han ido manifestando y que siguen sazonando la actualidad política de nuestros días.

En el «Prólogo» del libro, el profesor Luis López Guerra destaca que la mayoría de autores tienen claro que muchos de los problemas del actual diseño territorial de España tienen una naturaleza histórica, hecho que –sin duda– obliga a repasar el contexto del año 1978 e incluso a remontarse a la época franquista para intentar dilucidar el origen de algunos debates que

empezaron en aquella época. Tal y como subraya López Guerra, muchas de las actuales tensiones territoriales se resolvieron transitoriamente con una remisión al futuro, estudiada por diferentes autores en el libro, que dieron lugar a las simetrías y asimetrías del tiempo presente.

Ciertamente, si no se tiene claro el punto de partida y el complejo contexto de las Cortes Constituyentes de 1978, difícilmente se puede entender el tránsito de la España centralizada al Estado actual de las autonomías, con un grado de descentralización comparable a algunos de los países de mayor tradición federal. Precisamente por ello, tras la apresurada y asimétrica creación de las comunidades autónomas, uno de los problemas que abordan algunos autores es el difícil equilibrio entre el modelo federal clásico y la vía española que, pese a los esfuerzos en descentralizar, no ha satisfecho las expectativas de aquellas comunidades con mayores aspiraciones en materia de autogobierno.

Por esta razón, en la *primera parte* del libro –en el capítulo que escribe el profesor Oliver Araujo, titulado «España en la encrucijada»– se plantea el reto ineludible de afrontar los problemas de la estructura territorial y reconducirlos hacia una solución acorde con los tiempos. La propuesta del catedrático mallorquín apunta hacia dos líneas de actuación: la primera, la conversión de España en un país definitivamente federal, asumiendo todas las consecuencias del grado de descentralización y de autonomía política de la que gozan estos Estados en el contexto del constitucionalismo comparado; y, la segunda, el saneamiento de la

estructura territorial de España, a través de la supresión de las duplicidades (consejos, cabildos, diputaciones...) y la racionalización de las estructuras políticas en todo el Estado. Se trata, por lo tanto, de una postura clara y bien articulada, que sostiene sin los consabidos eufemismos que Cataluña y el País Vasco necesitan un status diferenciado del resto de comunidades autónomas o estados-miembros, ya que solo mediante la concesión de esta categoría diferencial se puede lograr un nuevo marco de convivencia y un reencauzamiento de la estructura territorial.

La propuesta del profesor Oliver Araujo es ligeramente distinta de otras que han presentado algunos colegas suyos, especialistas asimismo en Derecho Público, en los últimos años. Recuérdense los trabajos de gran paralelismo elaborados por algunos administrativistas, como el profesor Santiago Muñoz Machado, autor de *Informe sobre España* (Barcelona, Crítica, 2012) y de *Cataluña y las demás Españas* (Barcelona, Crítica, 2014), o de José Esteve Pardo, *La nueva relación entre Estado y Sociedad* (Marcial Pons, Madrid, 2013), que coinciden en mostrar manifiestas insuficiencias en la actual distribución del poder territorial y plantean formas de reequilibrio.

En la prensa, a lo largo de los últimos meses, han aparecido no pocos artículos y debates de distinguidos especialistas en Derecho Público mostrando sus diferentes propuestas para la resolución del problema del diseño territorial de España, que –con sus diversas perspectivas, a menudo incompatibles entre sí– muestran cla-

ramente que la situación no puede seguir tal y como está. En lo que hay un común acuerdo es que el sistema tiene que ser reformado: la pregunta a resolver es cómo debe llevarse a cabo esta nueva articulación del poder territorial.

Algunos especialistas, entre los que hay muy pocos en el libro que aquí se recensiona, defienden la necesidad de una mayor recentralización del poder político, recreando la uniformización política que ha sido la tónica *in crescendo* desde el siglo XVI, con un incremento considerable después de los Decretos de Nueva Planta en el siglo XVIII. Otros, que constituyen la mayoría de los coautores del libro, defienden la necesidad de reorganizar de manera imaginativa la estructura del Estado, sin necesidad de volver al centralismo de antaño, aunque suprimiendo algunas atrofias e hipertrofias del actual sistema político. Las diferentes posiciones, en una perspectiva pluridisciplinar desde el Derecho Internacional Público hasta la Filosofía del Derecho, pueden verse en los trabajos recogidos en los bloques segundo, tercero y cuarto.

El *segundo bloque* lo inicia el profesor Francisco Javier Díaz Revorio, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha, que aborda la cuestión territorial en perspectiva histórica, desde el siglo XVI hasta la transición democrática, en la que destaca algunos factores clave para entender las Cortes Constituyentes: el sistema de partidos, las fuertes reivindicaciones «autonomistas y separatistas», el terrorismo, la ausencia de un mapa regional y la imperiosa necesidad de alcanzar un

consenso. Este mismo autor alude a los rasgos abiertos de la Constitución y al desarrollo del modelo autonómico, detallando tres fases en este último: un primer momento de «café para todos», pero en dos niveles, siguiendo los dictados de la Constitución; una segunda fase de homogeneización de todos («todos café con leche»); y una tercera fase, en la que, después de 2006, se pretenden diferentes cafés con las reformas de los Estatutos.

En este mismo segundo bloque el profesor Fernando Rey Martínez, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid y Consejero del Consejo Consultivo de Castilla y León, explica algunos de los problemas y encrucijadas en las que se encuentra en la actualidad el Estado autonómico. Por su parte, el profesor José Manuel Vera Santos, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, realiza algunas precisiones terminológicas doctrinales sobre el concepto de Estado, destacando las diferencias entre el Estado unitario, federal, autonómico... para aplicarlas al caso de España.

Por su parte, el profesor Sebastià Serra Busquets, catedrático de Historia Contemporánea en la *Universitat de les Illes Balears*, elabora un estudio detallado sobre el sistema de partidos políticos y los resultados electorales de las comunidades autónomas en el período comprendido entre 1980-2012; y J. Alberto del Real Alcalá, profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén, profundiza sobre el artículo segundo de la Constitución y las posibilidades que ofrece para los casos hipotéticos de

autodeterminación y de secesión. Por último, cierra este bloque el Dr. Vicente J. Calafell Ferrá, profesor asociado de Derecho Constitucional, se centra en el principio dispositivo negativo, es decir, en el derecho a no acceder a la autonomía política.

La *tercera parte* del libro versa sobre la crisis y el agotamiento del actual Estado autonómico español, indicando especialmente posibles salidas. En la primera ponencia, el profesor Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, expone en perspectiva general el debate y las propuestas de revisión constitucional, destacando el agotamiento del Estado autonómico, así como las diversas hipótesis políticas existentes, algunas de ellas problemáticas, como el llamado «derecho a decidir».

Por su parte, el abogado menorquín Joan Huguet Rotger hace un rápido balance de la actual España autonómica y en su trabajo intenta poner las bases de la conversión de la estructura territorial en una de carácter federal, abogando por una reforma en profundidad del Senado. Por su parte, el también abogado Antonio Deyá Cerdá explica las razones de la labilidad de la Nación Española, como un problema que hace ineficaz el principio de unidad. En su intervención, Adrià Rodés Matheu, doctor en Derecho y profesor asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, hace un balance del diálogo de sordos en el campo constitucional y la necesidad de buscar una coherencia territorial para España. El geógrafo y analista político Xavier Cassanyes García en su escrito expone pragmáti-

camente las necesidades de una segunda transición, después del agotamiento del juancarlismo: un proyecto federal avalado por la monarquía.

Luis A. Gálvez Muñoz, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia y Consejero del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, escribe al alimón con José G. Ruiz González, profesor colaborador honorario de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, sobre la conferencia de presidentes autonómicos o la historia interminable de la cooperación horizontal en el Estado autonómico. Ambos autores indican los encuentros y desencuentros entre los presidentes autonómicos y el futuro de esta institución *non nata*.

En un trabajo de gran interés, la profesora Maria Ballester Cardell, coordinadora del libro como ya hemos dicho, explica los problemas de la enseñanza *de* y *en* las lenguas oficiales del Estado español, indicando algunos problemas jurisprudenciales, especialmente del caso catalán. Por su parte, Carmen Bañuelos Madera –abogada, socióloga y politóloga, así como profesora tutora de CC. Políticas y Sociología de la UNED de Madrid– explica la incidencia de la crisis en la desafección ciudadana, especialmente en el caso de la Comunidad de Madrid.

El *cuarto bloque* del libro está centrado en Cataluña y su supuesto «derecho a decidir», cuya base jurídica y conceptual dista de ser universal y compartida por todos. Sobre este tema, destaca en primer lugar la ponencia del profesor Carles Viver Pi-Sunyer, catedrático de Derecho Constitucional de la *Universitat Pompeu*

Fabra y Director del *Institut d'Estudis autonòmics* de la Generalitat de Catalunya, en la que aborda los problemas jurídicos y políticos de este derecho, esgrimido por quienes quieren llevar a cabo un acto formal para que los catalanes expresen su voluntad política. Por su parte, Antonio Torres del Moral, catedrático de Derecho Constitucional de la UNED, explica los problemas resultado de la conjugación del Estado autonómico y los derechos históricos, debidos –según el autor– a la imprecisa terminología institucional y a la existencia de derechos de muy diferente indole en Navarra, el País Vasco y Cataluña, proponiendo la negociación como método para salir del actual atolladero político.

Josep Maria Castellà Andreu, profesor titular de Derecho Constitucional de la *Universitat de Barcelona* y acreditado para el cuerpo de catedráticos, intenta exitosamente una aproximación a los escenarios del referéndum y de la secesión sobre el derecho a decidir en Cataluña, desde la perspectiva del Derecho Constitucional, indicando las posibilidades y las vías que quedan abiertas para el futuro. Seguidamente, Joan David Janer Torrens, profesor titular de Derecho Internacional Público de la *Universitat de les Illes Balears*, lleva a cabo algunas consideraciones de gran interés sobre la declaración de soberanía y el derecho a decidir a la luz no solo del Derecho Internacional, sino también específicamente desde el Derecho Comunitario, que aclaran los posibles escenarios de una Cataluña eventualmente independiente de la Unión Europea.

Felio José Bauzá Martorell, profesor asociado de Derecho Administra-

tivo de la Universitat de les Illes Balears y Consejero-Secretario del Consejo Consultivo de les Illes Balears, hace un recorrido sintético desde el principio dispositivo al derecho a decidir en la integración territorial de España. Por su parte, Josep Melià Ques, letrado-asesor jurídico del Ayuntamiento de Sant Llorenç (Mallorca) y abogado, proyecta su visión sobre el derecho a decidir intentando mostrar las analogías de Cataluña con otros casos, a su juicio, comparables, como el de Escocia o el de Quebec.

En su trabajo, Joan Rosselló Cardona, profesor asociado de Derecho Constitucional en la *Universitat Pompeu Fabra*, realiza un interesante análisis comparado de las estrategias y las negociaciones de los grupos parlamentarios catalanes en su aspiración de un mayor autogobierno, tanto en el caso del Estatuto de 2006 como en el proceso para el derecho a decidir de los últimos años. La perspectiva internacional que aporta sobre el tema Gerardo Prado, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de San Carlos de Guatemala, muestra que la autodeterminación de los pueblos podría ser una posible salida a la crisis del actual Estado autonómico español. Cierra el bloque Marina Reynés Llamas, Graduada en Derecho por la *Universitat de les Illes Balears*, cuyo escrito versa acerca de la coerción estatal sobre las comunidades autónomas, mostrando los supuestos de hecho, el procedimiento, las medidas, el control y la aplicación.

El libro concluye con una *quinta parte o bloque* sobre la aportación del Derecho Comparado a la solución del conflicto territorial español. Los tres

primeros textos del bloque proceden de constitucionalistas italianos. El primero, sobre «referéndums» regionales, plebiscitos y secesiones, buscando usar un precedente italiano que pueda ser útil para España, se debe a la pluma de Lucio Pegoraro, catedrático de Derecho Público Comparado de la Universidad de Bolonia (Italia). En el siguiente texto, Giancarlo Rolla, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Génova (Italia), detalla la evolución del principio unitario en Italia desde la Unificación (encarnada en un primer momento en la Monarquía) hasta la República. Y, finalmente, Silvio Gambino, catedrático de Derecho Constitucional Italiano y Comparado de la Universidad de la Calabria, dedica su escrito a glosar la unidad e identidad de la nación italiana en el marco del 150º aniversario de la unificación y de las recientes modificaciones constitucionales.

Seguidamente en libro incluye dos textos de carácter teórico de dos profesores alemanes. Por una parte, «Liberalismo, nacionalismo y derecho a la autodeterminación» de Frank Dietrich, catedrático de Filosofía Política de la Universidad Heinrich Heine de Düsseldorf; y, por otra, «Nacionalismo regional. Retos políticos de una Europa en crisis» de Sabine Riedel, profesora titular de Ciencia Política en la Universidad de Magdeburgo, ambos traducidos por Alberto Oehling de los Reyes.

La experiencia americana es la que pone punto y final a este voluminoso libro. Antonio María Hernández, catedrático de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacio-

nal de Córdoba (Argentina), escribe sobre soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Justicia de la Nación. Por su parte, Ricardo Haro, catedrático emérito de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba, aporta la experiencia federal de Juan Bautista Alberdi (Tucumán, 1810 – Francia, 1884) y reflexiona sobre su propuesta.

José F. Palomino Manchego, catedrático de Derecho Constitucional y de Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Perú, dedica su estudio a la autonomía municipal en la Constitución peruana de 1993. La profesora Mara Yesenia López Cambrán, docente de Derecho Procesal Administrativo en la Universidad de San Carlos de Guatemala, expone los problemas del territorio, los órganos administrativos y su gestión desde la perspectiva guatemalteca. Concluye el libro con el capítulo de Manuel Yáñez Espinosa, ayudante de Derecho Político y Constitucional en la Universidad de Talca (Chile), sobre los desafíos pendientes de la regionalización en Chile a la luz de las experiencias comparadas, especialmente europeas.

Con todo lo dicho hasta aquí, poco debe añadirse para que el lector comprenda la importancia y la complejidad del volumen, en el que caben propuestas muy diversas, aunque todas ellas aderezadas con un espíritu crítico y reformista. Como indica Joan Oliver Araujo, «el Estado autonómico nacido de la Constitución de 1978 ha tocado fondo y está a todas luces agotado», y no solo esto, sino que el «tema territorial, lejos de calmarse

tras treinta y cinco años de democracia avanza como río desbocado que amenaza con llevarse todo por delante» (p. 27).

Este voluminoso libro contiene muchas reflexiones de valor, que nacen al calor del Derecho Constitucional, pero que se proyectan hacia las diferentes dimensiones del pensamiento, de la historia y de la política, disciplinas que, a su vez, alimentan de nuevo el sustrato conceptual de la Teoría del Estado y lo enriquecen. Unas aportaciones son más propositivas y carecen de notas y apoyo bibliográfico, mientras que las más son de factura netamente académica. No hay

duda de que se trata de un libro certero y publicado en un momento muy adecuado, con el indudable atractivo de tener muchos capítulos de distinta orientación (todos ellos con un resumen en español y en inglés, un detalle que muchos lectores agradecerán).

Debe felicitarse, por lo tanto, al profesor Oliver Araujo, por su idea y su ejecución, así como a los coordinadores del volumen, María Ballesster, Vicente J. Calafell y Alberto Oehling, por su contrastado buen hacer y por la espléndida realidad que supone este libro, sin duda un acicate y un reto para todos los amantes de la *res publica*.

Rafael Ramis Barceló

Profesor Contratado Doctor de Historia del Derecho
Universitat de les Illes Balears

