

**PENSAMIENTO POLÍTICO FEDERAL ESPAÑOL:  
AZAOLA, SOLÉ TURA, TRUJILLO**

**Spanish federal political thought:  
Azaola, Solé Tura, Trujillo**

**JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHAVARRIA**

Universidad Autónoma de Madrid

juanjose.solozabal@uam.es

***Cómo citar/Citation***

Solozabal Echavarría, J. J. (2017).

Pensamiento político federal español: Azaola, Solé Tura, Trujillo.

*Revista de Estudios Políticos*, 178, 13-45.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.178.01>

***Resumen***

Este estudio se propone la exposición y evaluación de la contribución de tres importantes autores a la problemática de la organización territorial española. Su foco principal consiste en el estudio de la relación del federalismo, en su versión ideal o posible, con el nacionalismo. La obra de Azaola, que comienza con el análisis de la cuestión vasca, es de antes de 1978. Solé Tura considera el trabajo canónico del catalanismo de la Restauración de Prat de la Riba. Trujillo es un expositor muy lúcido del sistema territorial de 1978, esto es, el Estado autonómico.

***Palabras clave***

Federalismo; nacionalismo; Estado autonómico; Azaola; Solé Tura; Trujillo.

**Abstract**

This work consists of the exposition and evaluation of the contribution of three important authors to the problematic of Spanish territorial organization. The fundamental focus is the study of the relations between federalism, in its ideal or possible versions, and nationalism. The work of Azaola, which starts with the analysis of the Basque question, takes place before 1978. Solé considers the canonical work of Catalanism, formulated during the Restoration by Prat de la Riba. Trujillo is a lucid commentator on the constitutional system of 1978, that is, the autonomous State.

**Keywords**

Federalism; nationalism; autonomous State; Azaola; Solé Tura; Trujillo.

**SUMARIO**


---

I. LAS RELACIONES ENTRE FEDERALISMO Y NACIONALISMO COMO MARCO DE COMPRENSIÓN NECESARIO DEL PENSAMIENTO POLÍTICO FEDERAL ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO. ACOTACIONES BIOGRÁFICAS. II. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE JOSÉ MIGUEL AZAOLA: INTRODUCCIÓN: 1. La regionalización de España: 1.1. *La democracia del detalle. El centralismo. Región y provincia. El diseño constitucional de la descentralización. La construcción de Europa.* 2. El País Vasco de Azaola: 2.1. *El pluralismo como rasgo constitutivo. El mundo espiritual vasco: lengua, religión y sexo. La idea de los fueros. La crisis liberal del régimen foral.* III. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE SOLÉ TURA: 1. El estudio del catalanismo y la idea de nación: 1.1. *Catalanismo y Revolución burguesa. La idea de nación de Solé Tura y sus presupuestos.* 2. El Estado autonómico y su temática: 2.1. *El problema vasco. El tratamiento del Estado autonómico. La autodeterminación.* IV. EL PENSAMIENTO FEDERAL DE GUMERSINDO TRUJILLO: 1. Planteamientos preliminares: 1.1. *La idea realista de Constitución. La significación legitimadora del federalismo histórico español.* 2. El Estado autonómico: 2.1. *Visión de conjunto.* 2.2. *Aspectos concretos.* BIBLIOGRAFÍA.

---

**I. LAS RELACIONES ENTRE FEDERALISMO Y NACIONALISMO  
COMO MARCO DE COMPRENSIÓN NECESARIO DEL  
PENSAMIENTO POLÍTICO FEDERAL ESPAÑOL  
CONTEMPORÁNEO. ACOTACIONES BIOGRÁFICAS**

De algún modo la reflexión sobre la descentralización que llevan a cabo Azaola, Solé Tura y Trujillo se centra en las relaciones entre federalismo y nacionalismo. Desde luego la coincidencia en el objeto no significa que todos ellos adopten la misma perspectiva, pero sí que podemos acordar que esa cuestión ocupa el núcleo de su pensamiento, aunque naturalmente haya márgenes en cada caso para insistir en algunos problemas adicionales o complementarios. Creo que lo que sí comparten los tres autores es una visión optimista acerca de las posibilidades del federalismo para resolver las tensiones nacionalistas del Estado español, de modo que los nacionalismos acepten, a cambio de las oportunidades de autogobierno y reconocimiento propio, de manera definitiva una forma política compartida. Esta actitud intelectual hoy tendemos a cuestionarla, considerando en cambio que la aceptación del federalismo por el nacionalismo será predominantemente táctica y concedida en términos

solo precarios y provisionales. Por otra parte, tendemos a subrayar las posibilidades del federalismo, más que desde el punto de vista de la integración de los nacionalismos, por decirlo simplídicamente, desde el punto de vista de la profundización democrática, esto es, desde el punto de vista de la eficacia de la descentralización.

Antes de desarrollar en detalle el pensamiento de nuestros autores debemos dedicar algunas palabras a aclarar los términos en que cabe entender los conceptos de federalismo y nacionalismo, así como las reacciones entre los mismos, como referencia a la utilización de estas ideas por los escritores de los que nos ocupamos. Después haremos algunos apuntes biográficos que nos permitan situar a estos intelectuales adecuadamente en la circunstancia temporal y espiritual en que se movieron.

Hoy todos aceptamos que el federalismo tiene «muchos rostros»<sup>1</sup>, de modo que no hay un modelo federal sino muchos tipos de federalismos, esto es lo que queremos significar cuando utilizamos para referirnos a este sistema político la expresión de Azaola de forma federativa. Sin embargo, todas las formas federativas comparten una serie de rasgos como sistemas descentralizados: asumen la condición compuesta del Estado, de modo que en la federación hay autoridades generales y autoridades territoriales; disponen de unas competencias o capacidad de actuación pública, establecidas en el máximo nivel normativo, se trate de la Constitución general o de las constituciones o estatutos territoriales; y aceptan que las disputas competenciales que en el desempeño de su actuación puedan surgir entre el Estado y sus integrantes territoriales se resuelvan de modo jurisdiccional por una instancia *supra partes* independiente.

También se encuentra generalizada en el modelo federal la aceptación de la necesidad de añadir a las estructuras propias de un sistema descentralizado una cultura que asuma la compatibilidad espiritual entre el Estado común y las formaciones territoriales y practique en los dos niveles de gobierno la lealtad institucional.

Si se trata de proponer un concepto de nacionalismo, podríamos utilizar esta expresión para referirnos a una actitud o a un sentimiento predominante en una sociedad territorialmente determinada, que se considera un grupo diferente que merece y necesita un Estado exclusivo<sup>2</sup>. Es decir, una sociedad separable, distinguible, diríamos, territorialmente de las demás, en cuyo seno prepondera una concepción de su especificidad, que le lleva a reclamar un

---

<sup>1</sup> Expresión de Koen Lenaert, en su seminal «The many faces of federalism» (1990: 205-263).

<sup>2</sup> Juan José Solozabal, «Introducción» a Kedourie, *Nacionalismo* (2015).

propio Estado. Pero teniendo en cuenta que el nacionalismo es un sentimiento, efectivamente, muy intenso, puesto que asume que la salvación de la identidad del grupo, pero no solo eso, sino también la felicidad de los miembros del grupo, depende de la consecución del propio Estado.

Entender correctamente la idea del nacionalismo requiere de determinadas actitudes mentales. En primer lugar, también en este caso, asumir la pluralidad del concepto, aplicable asimismo a diferentes manifestaciones históricas del mismo: hay nacionalismos con Estado y sin él, según cuál sea la cobertura política que se acepte para el mismo o el grado de su desarrollo, lo que sirve para ilustrar la condición de los instrumentos a su disposición, y puede indicar su actitud respecto a la violencia; nacionalismos políticos o meramente ideológicos, según existan o no pretensiones institucionales de su parte; nacionalismos étnicos o culturales, según sea la base de la homogeneidad del grupo territorial que lo afirma, etc. Tampoco es fácil ponerse de acuerdo sobre la significación del nacionalismo como agente político, que para algunos sería el gran liquidador del imperialismo colonialista, después de haber actuado como causante de la ruina del Antiguo Régimen. Otros, en cambio, como Kedourie, consideran negativo el componente desestabilizador del nacionalismo y contrastan la ventaja del orden del colonialismo sobre el panorama caótico tras la independencia.

Comprender el nacionalismo exige, en segundo lugar, aceptar su imprescindibilidad en el panorama político moderno: la nación como sujeto histórico liquida la soberanía monárquica del antiguo régimen y contribuye a la consecución de una cierta idea de igualdad como condición jurídica esencial de los ciudadanos, que son lo mismo ante la ley, lo que se asume mejor si partimos de que los ciudadanos de que hablamos se semejan de algún modo, en cuanto todos comparten la condición de miembros de la nación. El nacionalismo, además, puede considerarse también la base del patriotismo, entendiéndose por tal el afecto por la propia gente o tierra de uno y la dedicación al servicio leal a las instituciones de la comunidad.

Por último, podríamos apuntar, aunque pueda subrayarse la contribución de determinadas circunstancias a su surgimiento y expansión, de modo sobresaliente la industrialización y la aculturación masiva, no puede dejar de señalarse la dependencia del nacionalismo de sus constructores intelectuales: los *literati*, artistas, poetas, historiadores que lo elaboran y difunden. El vínculo nacionalista, cuyo propósito político e intensidad emotiva son tan fuertes como decíamos, se apoya en los intelectuales no solo en el momento de su difusión sino en la hora de la creación. La ideología nacionalista desde esta perspectiva es una ideología especialmente artificial, no en el sentido de positiva o falsa, sino en cuanto necesita de una construcción y esfuerzo teórico, como, en suma, propuesta mental elaborada.

Las relaciones entre el nacionalismo y el federalismo son más difíciles de lo que pueda parecer, aunque se parta de la identificación del federalismo con la variedad territorial y se acepte que el nacionalismo se identificará más fácilmente con aquellas formas políticas que asuman la descentralización y la valoración del autogobierno. Para empezar la justificación del federalismo se puede llevar a cabo ponderando su capacidad para tratar institucionalmente las tensiones identitarias o subrayando sus superiores cualidades democráticas, en cuanto acercan la toma de decisiones a los ciudadanos o incrementan el rendimiento del gobierno, más eficiente si es próximo a los problemas o permite ensayos de políticas y de equipos en el nivel territorial. Sin duda el federalismo es más exitoso como forma democrática que como tratamiento del seccionamiento identitario. Los Estados federales funcionan mejor cuando organizan la distribución del poder en sociedades homogéneas que cuando se enfrentan a demandas de reconocimiento nacional de sus integrantes. Así, desde el punto de vista de la estabilidad, y por ello de la propia legitimación de los sistemas, la comparación es francamente ventajosa para las formas federativas sin tensiones nacionalistas, como los Estados Unidos o Alemania, respecto de otras con demandas identitarias, como Canadá o Bélgica. No hay que olvidar que las federaciones apuntan a la unidad, sin negar la variedad, y que los nacionalismos aspiran a la independencia, aunque transitoriamente puedan aceptar como cobertura una forma política compartida. Ocurre entonces que la conjugación del nacionalismo y el federalismo difícilmente puede llevarse a cabo, por las trabas que plantea el nacionalismo a su integración en una forma política que no sea exclusivamente propia.

Con todo, el nacionalismo puede aceptar el federalismo en la medida en que le interesa una cierta simbología del federalismo. En el Estado federal se reconoce a los entes territoriales la condición de Estados, aunque no son Estados, efectivamente, soberanos, y estos Estados operan como una especie de anticipo de lo que son las estructuras políticas plenas. Además, las dificultades del nacionalismo para aceptar el sistema federal son de naturaleza espiritual o cultural. Es muy difícil que el nacionalismo renuncie al ideal de la independencia admitiendo la compatibilidad de la vinculación al propio Estado y al Estado de la federación. Y es difícil también que los nacionalistas asuman la cultura federal. La cultura federal es una cultura de la transacción, del acomodo y de la discusión. Además, en la federación las disputas competenciales se plantean en términos jurídicos y se resuelven por la instancia que lleva a cabo en la comunidad la función jurisdiccional de resolver los conflictos, que son, efectivamente, los tribunales; es el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional, en nuestro caso. ¿Qué es lo que ocurre entonces? Que la aceptación por el nacionalismo del federalismo siempre es una aceptación, diríamos, equívoca y táctica. En realidad, los nacionalistas, cuando hablan de

federalismo, entienden por tal el confederalismo, aunque el confederalismo no solo no es federalismo, es obvio, sino que es lo contrario, diríamos, al federalismo. La aceptación del federalismo por parte de los nacionalistas suele ser, por tanto, una aceptación táctica y provisional; en fin, a la espera de una ocasión en la que plantear la reivindicación de la independencia.

Señalar en el plano teórico las dificultades de convivencia del nacionalismo con el federalismo no significa ignorar, en el plano de la realidad, especialmente de nuestro sistema autonómico, dos cosas. Primero, el éxito notable de integración que ha llevado a cabo la fórmula de juntura de la democracia constitucional española que ha dado un razonable acomodo a las demandas nacionalistas más perentorias y sentidas en la comunidades territoriales significadas identitariamente, esto es, autogobierno y reconocimiento nacional; y que ha logrado superar los desafíos al ordenamiento que suponen los planteamientos de autodeterminación, claramente en el caso de Ibarretxe y seguramente en el caso de Mas, a través de los instrumentos ordinarios constitucionales. De manera que la respuesta del Estado autonómico al nacionalismo ha sido matizada: cabe el nacionalismo no soberanista y no cabe el nacionalismo independentista, mientras no se reforme el sistema institucional. También son posibles compatibilidades nacionalistas formuladas en términos razonables: el vínculo nacional general, siempre que no se entienda en sentido exclusivista, es compatible con los vínculos nacionales territoriales, entendidos a su vez de manera no excluyente.

De otro lado hay que reconocer que la contribución de las comunidades en las que prepondera el nacionalismo territorial ha sido definitivamente positiva para la constitución y el funcionamiento de nuestro sistema de descentralización: si tenemos una autonomía en serio en muy buena medida es debido a a las exigencias de los gobiernos nacionalistas, que han conseguido un nivel de poder propio que, con razón, los territorios sin pulsiones nacionalistas también han hecho suyo.

Por lo que se refiere a la situación biográfica de nuestros autores, unos breves apuntes servirán. José Miguel Azaola es el mayor de todos ellos. Nace en Bilbao, en 1917; compañero de generación de Blas de Otero o Lauaxeta, hace la guerra civil con los llamados «nacionales». Pasa gran parte de su vida fuera del País Vasco, sea en Madrid, París o Friburgo, aunque reside en San Sebastián el tiempo que trabaja en Pasajes en la Pisbe. Fue funcionario de la Unesco y anduvo ocupado en el mundo de la edición. Aunque de formación jurídica, quizá el derecho es el prisma predominante en sus análisis, compartió un rasgo con muchos vascólogos, en parte como consecuencia de la ausencia de una Universidad que especializase los saberes durante mucho tiempo, a saber, su poligrafismo. En realidad es el jurista del grupo de formidables intelectuales que, señalados por su vasquismo fuerista y alto nivel intelectual, forman una verdadera generación y al que pertenecen figuras como Arteche, que

de algún modo los aglutina, Michelena, Arocena, Caro, Santamaría, Agud, y otros nombres algo más jóvenes, como Tellechea, Beristain, etc. Como muchos de ellos, Azaola es un hombre de acendrada religiosidad, próximo a las posiciones de renovación del catolicismo, y así preparó las jornadas católicas de San Sebastián de los años cincuenta. Muere en Alcalá de Henares, significado sitio cervantista, en 2007.

Las biografías de Solé Tura y Trujillo son más conocidas. Se trata de dos catedráticos de Derecho Constitucional, aunque en sus obras, especialmente en sus tesis doctorales (Solé Tura la hace sobre el catalanismo de Prat de la Riba, y Trujillo sobre el federalismo pimargalliano), se hace notar un matiz historicista propio de los tiempos en que lo que se cursaba en las facultades era el Derecho Político. El perfil de Trujillo es más universitario, asumiendo sus responsabilidades institucionales en el nivel académico —fue rector de la Universidad de La Laguna y presidente del Consejo Consultivo Canario—, aunque militó en el PSP y actuó como intelectual socialista en múltiples ocasiones. Creo que su condición isleña contribuyó a conferirle una especial sensibilidad para los hechos diferenciales —las marcas territoriales de las que le gustaba hablar—, que estudió perspicazmente.

Solé Tura (Mollet del Vallès, 1930-Barcelona, 2009) fue un profesor metido a político, consciente de que el conocimiento que se alcanzaba con el estudio debía servir para la transformación de España, se tratase de la lucha por la devolución de la democracia o el restablecimiento constitucional. Fue un importante dirigente, primero del Partido Comunista y, con el tiempo, ministro socialista del gobierno de Felipe González. Ponente constitucional, dejó una impronta esencial en el diseño del Estado autonómico, cuyo desarrollo, que siempre entendía en un sentido federal, siguió como observador cualificado.

## II. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE JOSÉ MIGUEL AZAOLA: INTRODUCCIÓN

En el pensamiento político de Azaola hay dos cuestiones temáticas fundamentales: su idea sobre la regionalización de España y su visión sobre el País Vasco. Estas cuestiones están muy relacionadas, aunque yo diría que el elemento predominante es su idea sobre el País Vasco, pues plantea la organización territorial de España desde su experiencia y valoración de origen. Azaola, aunque liberal, parte de una idea del País Vasco a veces demasiado tributaria de la visión tradicional de la constitución o régimen foral, para mi criterio. Merece la pena reparar en la circunstancia social e ideológica de Azaola. Azaola pasa gran parte de su vida fuera del país, desde 1953, si bien ello no supuso por su lado alejamiento, pues siguió los asuntos vascos muy intensamente. En



una nota de *Vasconia*<sup>3</sup> señala que, aunque residente fuera, «no se considera emigrado, sino partícipe pleno de su vida cultural» (tomo I: 27). Sus escritos, dice en otro momento, se plantean el «destino del pueblo vasco, el cual (destino) constituye el objeto primordial de mi preocupación» (tomo I: 58). Azaola, como advertimos anteriormente, se señala por su orientación ideológica cristiana, con unas convicciones tan firmes como abiertas, próximas a las posiciones existencialistas de Jaspers o el personalismo de Maritain y Mounier. De algún modo, él, como gente de su generación, tal que Arteche o Tellechea, prefiguraron el clima del Concilio Vaticano II.

Hay un venero importante para explicar el pensamiento de Azaola, y es su «unamunianismo», pues nuestro autor fue un conocedor muy notable de Unamuno. No comparte la obsesión egotista que tiene Unamuno por sobrevivir, pero conoce muy bien, a través de la novela *Paz en la Guerra*, todo el problema de la confrontación entre el campo y la ciudad vascos, que representan liberales y carlistas, y su destilación del concepto de intrahistoria. Es muy interesante lo que Azaola dice sobre el concepto de situación en Unamuno, como circunstancia dividida irreductiblemente entre sus elementos. Frente a la idea de la circunstancia orteguiana, que es la suma de diversas perspectivas en una coyuntura vital, o la idea marxista de la realidad, superada por el triunfo de sus componentes dialécticos, Unamuno cree que la esencia o estructura constante de la realidad siempre es la oposición de contrarios. El dato fundamental es el conflicto intestino de las cosas, no trascendible ni a través de la acumulación del perspectivismo orteguiano, ni tampoco de la imposición de uno de los contrarios, al modo marxista.

## 1. LA REGIONALIZACIÓN DE ESPAÑA

### 1.1. *La democracia del detalle. El centralismo. Región y provincia. El diseño constitucional de la descentralización. La construcción de Europa*

Los dos objetos temáticos del pensamiento de Azaola a que antes nos referíamos se encuentran relacionados, pues muchas de las tesis y la propia

<sup>3</sup> Don José Miguel de Azaola tuvo una actividad de publicista realmente amplia. Pero será sobre todo el libro *Vasconia y su destino* (1972 y 1977), a cuya elaboración dedicó un esfuerzo prolongado, en dos tomos y tres volúmenes de más de mil quinientas páginas, el que ocupará nuestra atención. *El País Vasco* (1988) constituye una síntesis actualizada de su *Vasconia*.

Como introducción, mi «El pensamiento político de José Miguel Azaola», en «Pensamiento político vasco de posguerra» (2010).

actitud de Azaola ante el tema de la regionalización proceden de su valoración del autogobierno vasco, lo que él entiende que es la descentralización típica vasca, esto es, el sistema político administrativo foral.

Azaola publica su libro importante, *Vasconia*, en 1972. Ahí aparece el primer volumen. El segundo volumen, o la segunda parte que tiene dos tomos, en 1976. Azaola está más preocupado por la suerte y el reconocimiento de las entidades, que integran el Estado, que de la propia organización del Estado descentralizado. Esto me parece que tiene interés decirlo. Su enfoque se centra más en el proceso de descentralización y el reconocimiento del autogobierno a las unidades integrantes del conjunto que a la organización general común. Podríamos apuntar entonces que Azaola tiene en la cabeza más un federalismo de descentralización que de integración, subrayando más las necesidades de afirmación de los miembros que las exigencias de unión del conjunto.

Azaola es partidario de la descentralización, de lo que entiende por *democracia del detalle*. Una democracia que reconoce la participación a los ciudadanos, y persigue su implicación en el proceso político, de manera que no se limiten a contemplar como espectadores la actividad política, sino que se comprometan como protagonistas en cada nivel correspondiente. Hay una triple justificación de esa forma de gobierno descentralizada. En primer lugar, una justificación filosófica, pues la participación en la política corresponde a la condición social de la persona. La vida política en estos escalones inferiores es el ámbito en el que se incluye el ciudadano, participación especialmente indicada en momentos difíciles de la vida de la comunidad o del proceso social. También por razones éticas, pues la participación es congruente con la dignidad de la persona, según una idea aristotélica, clásica, que Azaola asume gustosamente. La persona no se realiza como tal sino en la acción política, casi al modo de Arendt, la forma más noble de existir. El hombre, efectivamente, es, desde este punto de vista, también para Azaola, un animal político. Además, la democracia del detalle o democracia local se destaca también por su eficiencia. Es decir, es bueno que las personas participen en aquellas cosas de las que entienden, que son las cosas que tienen próximas. Es una manera de asegurar la eficiencia de la actividad pública.

Además, Azaola está en contra de los peligros que él ve en lo abstracto. Dice que lo abstracto lleva al dogmatismo y a la intolerancia, e incluso, en su caso, a la violencia. Acoge la idea de Tocqueville de que es en la vida local donde se forman los verdaderos ciudadanos. Y llama la atención sobre el hecho de que la democracia existe donde hay una vida local plena. Los países, dice él, «donde tradicionalmente se respetan las libertades locales, Suiza, Escandinavia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, algunas zonas de Alemania, son también aquellos donde mejor garantizados se han visto al correr de los tiempos

los derechos políticos de los ciudadanos, y donde más sólidas son las estructuras democráticas del Estado».

La afirmación de la descentralización regional, o democracia al detalle, exige acabar con el *centralismo*. Y aquí Azaola ejemplifica el centralismo como enemigo, precisamente, de una vida política plena, de la democracia de detalle, en Francia, y en el caso español, en Madrid. Es curioso lo que Azaola dice al respecto. Azaola mantiene una actitud un poco ambigua respecto a Francia. Reconoce que la cultura francesa es una cultura refinada, pues sabe, en definitiva, lo que ha supuesto en el progreso de la humanidad la aportación de la Ilustración. Ha pasado tiempo en París. Azaola fue traductor, como se ha señalado, en la Unesco y, trabajando en el Instituto Español del Libro, residió en París. Pero, dice, en Francia, el Estado agota a la sociedad. Es decir, el centralismo en Francia, quiere decir colbertismo, significa, en definitiva, dirigismo. Realmente, el sistema político francés en todas sus fases adopta un esquema que anula las potencialidades de la sociedad. En Francia, el Estado, cree, ha asfixiado a la sociedad.

España, cuando copia cosas de Francia, tiende también a importar esta idea asfixiante del Estado. Pasó ya en la Edad Media con Cluny, y pasa, sobre todo en el siglo XVIII, en la monarquía del Antiguo Régimen, y especialmente en el XIX. El XIX para Azaola es un siglo en el que los dirigentes políticos españoles se han inspirado en Francia, ateniéndose su modelo político a la Revolución. Se trata de un Estado que sujeta y esclaviza a la sociedad, en vez de, en un sentido inverso, que la sociedad se sirva de él. Propagándose «un patriotismo que degenera en nacionalismo» y «un unitarismo artificial que, para imponerse, tiene que acentuar la centralización y entronizar la burocracia» (tomo I: 110).

Cuando traslada ese rechazo del centralismo al caso español, Azaola piensa en Madrid. Quizá por esta razón, al final de su vida, los últimos años prefiere para vivir Alcalá. De Madrid tiene una idea muy curiosa. Cree que Madrid agota a Castilla, «chupando», dice, de toda España. Tiene la convicción de que el gigantismo de Madrid causa, en fin, la anorexia de Castilla la Nueva. En el año 2000 —escribe en 1976— tendría 12 000 000 de habitantes. De ahí que insista en la idea de que hay que desmochar Madrid. Es decir, hay que abandonar Madrid y, como ocurrió en Brasil, construir una capital administrativa, a la que habría que llevar, efectivamente, todos los servicios de la Administración. Se impone la división de la capital y separar su parte administrativa, su Brasília, y llevarla a 100 o 200 kilómetros. Esto ha de aligerarla «de una carga que empieza ya a pesar gravemente sobre los hombros de los madrileños y el resto de los españoles, obligados a financiar a través del impuesto, los enormes despilfarros a que conduce el mastodontismo urbano». Y Azaola lleva a cabo una descripción de los alrededores de Madrid, que parece de *La Busca* de Baroja: «Cuando el madrileño sale de su villa, no encuentra nada. Recorre kilómetros

y kilómetros de desierto, interrumpido de cuando en cuando por un villorrio insignificante, por una vieja ciudad aletargada, de reducidas dimensiones, y de espíritu más reducido todavía. O por una aglomeración desangelada, satélite de la propia capital. Nada de lo cual cuenta, como es lógico, a sus ojos».

Hay un tópico en el pensamiento de Azaola que tiene interés, que es el de *la provincia*. Azaola cree que el sujeto político en el que hay que cifrar las esperanzas de la regeneración política es la región, pero no comparte la idea desdeñosa de la provincia, denunciando su artificialidad. En ese sentido, contrapone la provincia francesa, que es una demarcación establecida con mentalidad de burócrata, dibujada con cartabón; y lo que es la provincia española, que en buena parte de los casos tiene una cierta identidad territorial que podría permitir basar sobre ella una propia vida política. Por supuesto, lo que hay en esta consideración de la provincia, nuevamente, es una huella del aprecio que él tiene a las provincias o a los territorios históricos del País Vasco y de Navarra. Esta reconsideración positiva de la provincia se apunta a la idea orteguiana de las comarcas, de las regiones. Tales núcleos servirían a los ciudadanos, según Ortega, para apasionarse y entrenarse en la política, aunque no comparta la visión algo abstracta del filósofo madrileño de los problemas políticos, que juzga doctrinaria y demasiado sistemática. Cuando Azaola explica a Ortega, no tiene en cuenta la contraposición de la idea de la regionalización española de Azaña, en contraste con Ortega. Y tampoco Azaola capta el acierto de Ortega, verdaderamente extraordinario, de identificar el federalismo, entendiendo por federalismo una descentralización generalizada, con la democracia.

Hay algunas reflexiones interesantes de Azaola sobre la configuración de la *región*. Unas reflexiones que dan cuenta de la idea que él tiene de la región como la suma de tres factores: la existencia de unos determinados datos geográficos e históricos; la asunción de esa realidad territorial, que es la región; y una decisión democrática sobre la misma. Las regiones, determinadas democráticamente, «son un producto de la historia y de la geografía, de las condiciones económicas y de la vecindad, de la voluntad de vivir en común y de trabajar juntos sus habitantes, y de unas concepciones y unas aspiraciones sólidas y compartidas» (Azaola, 1972: 463).

Tiene interés también lo que Azaola señala sobre la estructura interna de la región. Contrapone la región que tiene un centro, esto es, una capital que vive de ella. Es el caso de Madrid, con Castilla la Nueva; o es el caso de Barcelona con Cataluña. Supongo que podría haber dicho también el caso de Zaragoza con Aragón, o de Sevilla con Andalucía. Y otra estructura de la región, que él cree que es preferible, que es la estructura radial, una estructura con varios centros, de parecida entidad numérica, y que está dispuesta a aceptar más que una capital, una rectoría. Azaola está pensando en el País Vasco. El

País Vasco como región, con esta estructura radial de capitales de provincia que van de los 150 000 a los 300 000 habitantes, y en donde se reconoce una supremacía casi simbólica, lo que él llama «rectoría», la cabecera de Bilbao. Se trata de «una solución mucho más favorable y deseable que no una sola ciudad de 800 000 o un millón de habitantes, en cuyas proximidades no hay sino pequeños centros mal surtidos de servicios».

Dediquemos algo de tiempo a la prefiguración que Azaola hace de lo que *será el diseño constitucional*, que realmente es asombrosa por su exactitud. El maestro García de Enterría ha sugerido que Ortega es el padre del título VIII de la Constitución. Es Azaola. La primera afirmación de Azaola considera a la regionalización un proceso imparabile: obedece al principio de emulación, que ha de impedir que ninguna parte del territorio nacional se quede al margen, como ya ocurrió en la Segunda República, pues cuando estalla la guerra, se están preparando Estatutos de autonomía en Aragón, en Valencia, en Andalucía, etc. Incluso, señala con sagacidad nuestro autor, el proceso hubiese afectado a la época de la Restauración, pues de no haberse producido el golpe de Primo de Rivera habría habido un Estatuto de Cataluña, convirtiéndose la Mancomunidad en una comunidad o región autónoma, y eso se hubiese extendido como la pólvora. Siendo la regionalización un fenómeno o proceso generalizado, se evitará la división entre lo que Ortega llamó la «España arisca», y todas las demás regiones.

Segunda afirmación que hace Azaola: hay diferentes tipos de regionalización, hablemos de un Estado federal o de otras posibles formas federativas. Se apunta así a la idea del pluriformismo de los fenómenos federales. Como dice Lenaerst, el federalismo tiene muchos rostros, y esto también lo establece claramente Azaola.

En tercer lugar, Azaola defiende una base constitucional de la regionalización, que asegurará su generalización y una cierta homogenización. Es partidario, efectivamente, de una regionalización que se contemple y se decida en el nivel constitucional. «La institucionalización de las regiones debe, pues [escribía Azaola], ser objeto de una decisión lo más sencilla, lo más coherente, lo menos fraccionada en el tiempo, lo más uniforme en el espacio, que sea posible» (1972: 477).

La base constitucional de la regionalización llevará a su extensión nacional, pero con una matización bien importante. La descentralización se asume sobre la igualdad jurídica de todos los componentes territoriales del Estado, lo que no equivale —subrayo— a su igualdad efectiva. La asimetría se desarrolla entonces con plena legitimidad en el plano de la realidad, fuera del orden prescriptivo. Esta es la cita de Vasconia: «Todas las regiones de España deben tener iguales facultades en un régimen de descentralización generalizada, aunque, como es natural, cada una de ellas usará, llegado el caso, de tales

facultades, en forma y con una amplitud diferentes, ateniéndose a las propias circunstancias». Es decir, la asimetría no puede ser una asimetría jurídica, sino *de facto*, pues la igualdad prescriptiva de todas las comunidades ha de ser la norma. Esto lo dice Azaola, en 1972.

Penúltima tesis interesante de Azaola: fiel a su idea de democracia descentralizada o de detalle, nuestro autor, de acuerdo con el relieve que la vida local adquiere en los sistemas descentralizados europeos, insiste en la necesidad de la consagración constitucional de la autonomía municipal y provincial. No se trata de un reconocimiento retórico, pues acompañando a la garantía institucional en cuestión han de figurar las libertades locales concretas en que se plasma tal autonomía, y el procedimiento de salvaguardarlas.

Con extraordinaria lucidez, por último, y sin duda utilizando su experiencia como funcionario internacional y su conocimiento de la vida política europea, repara en la simultaneidad de la regionalización de España con *la construcción de Europa*. Azaola no llama la atención sobre el tópico del despojo de soberanía del Estado que tal proceso implicaba, sino que penetrantemente alude al peso de los Estados y las regiones en la nueva forma política en constitución. Ni Europa es un mega-Estado ni las regiones son sus elementos integrantes. Europa no puede edificarse sobre el modelo de los Estados, que son, no obstante, su base constitutiva y operativa.

Necesariamente la unidad base de Europa no son las regiones sino los Estados. Desintegrados estos, Europa se desquiciaría: quedaría atomizada, dividida en cien entes minúsculos, cuyos microorganismos son tan peligrosos y aberrantes como los macronacionalismos, que hoy están retrasando el advenimiento de la unidad continental. Sin duda, añade Azaola, «la Europa unida y fuerte del porvenir debe basarse jurídicamente y políticamente en la unión de los Estados» (1972: 533).

## 2. EL PAÍS VASCO DE AZAOLA

### 2.1. *El pluralismo como rasgo constitutivo. El mundo espiritual vasco: lengua, religión y sexo. La idea de los fueros. La crisis liberal del régimen foral*

Por lo que se refiere a su idea del País Vasco, la misma es muy tributaria del grupo generacional al que corresponde, de manera que el tomo II de su *Vasconia*, que es donde queda principalmente reflejada, es un diálogo con sus amigos Caro, Michelena, Arocena y Arteche. Hay, no obstante, alguna singularidad en sus planteamientos y, sobre todo, una especialización o insistencia en la visión histórica del País Vasco, atinente especialmente al foralismo.

Su punto de partida consiste en su insistencia en *el pluralismo como rasgo constitutivo* del País Vasco, rasgo que Azaola ha subrayado con anterioridad a

Juan Pablo Fusí. El País Vasco queda definido como «verdadero mosaico», caracterizado por «la proliferación de singularidades y particularismos». Esta complejidad es de todo tipo; geográfica: la Vasconia atlántica y la del interior; social: urbana y rural; de mentalidad: tradicionalista y dinámica. Sin una capital que dirigiese su vida, se trata de un verdadero poliedro desde el punto de vista religioso, ideológico, político. Ciertamente que es indudable la existencia de una unidad subyacente dotada de originalidad y coherencia suficientes, que no contradice la variedad institucional desde el punto de vista territorial. Su Vasconia (el País Vasco navarro o Euskalerría) está integrada por las cuatro provincias españolas y las tres francesas. Pero, según Azaola, el hecho de que el País Vasco sea una unidad coherente en lo cultural, a pesar de su variedad, no quiere decir que esto tenga una correspondencia política. Incluso es inconveniente que tenga una correspondencia política. Hay unidades culturales —dice él— que se corresponden con diversos Estados, y al contrario, diversos Estados que asumen diferentes coberturas políticas. Se supera así la ecuación típica del pensamiento nacionalista, entre base territorial homogénea, y estructura o superestructura política compartida. Azaola no acepta que una cosa siga necesariamente a la otra.

La reflexión sobre *el mundo espiritual vasco* se dirige a la lengua, la religión y los fueros. Tiene sentido recordar la lucidez con la que Azaola reconoce carácter propio en el País Vasco al castellano. Mientras que el euskera es la lengua privativa u originaria de los vascos, el castellano, que es un idioma cuña entre los romances de la península —en el este, el catalán; en el oeste, el gallego, el leonés y el portugués—, en cuanto cuerpo extraño o anomalía, es una lengua propia o que lleva el sello vasco. Azaola no utiliza la expresión, tan hermosa, de Michelena, *Gaztelania ere hemengoa da* (El castellano también es de aquí), pero la idea es la misma. Hay lenguas privativas y lenguas propias. El vasco es lengua privativa pero el castellano también es lengua propia del País Vasco.

Según Azaola, la religiosidad vasca es eminentemente práctica, por tanto, moral más que especulativa o teológica. Por lo que se refiere al mundo rural, es básica su contribución a la sedimentación familiar, lo que da cuenta de su extremosidad en lo sexual. Se trata de una religiosidad exigente, rigurosa, puritana, pero no tanto por mor de la ortodoxia como por razones funcionales.

En el caso de la religiosidad popular se incurre en la extremosidad en lo sexual. «No es que el vasco sea (yo por lo menos no pienso que sea) menos lujurioso que cualquier pueblo vecino suyo; pero se me ocurre que la lujuria es el pecado que más directamente afecta a la solidez y a la seguridad de una institución que para él es excepcionalmente sagrada: la familia». En el caso de la religiosidad urbana, la religión aporta una justificación al esfuerzo

económico, según confirma el puritanismo de los jesuitas, expresión afortunada del modo vasco de ser católico. La salvación individual es la coronación del éxito económico, que la anticipa en este mundo, afirma weberianamente Azaola. Paralelamente, la salvación, como se deduce del *Libro de los Ejercicios* de San Ignacio y la Constitución, es un negocio, el negocio del alma. Este credo, obviamente, conviene a la burguesía emprendedora vasca y explica el éxito de los religiosos que son los apóstoles de este mensaje.

La parte más interesante del pensamiento de Azaola sobre el País Vasco tiene que ver con *su idea de los fueros*. Nuestro autor identifica correctamente el régimen foral como un sistema de autogobierno político administrativo, procedente de la época estamental, que descansaba en el equilibrio entre las Juntas, como representación del territorio, y el Señor. Equilibrio que comprende determinados instrumentos de actuación de las Juntas sobre el Señor, y del Señor sobre las Juntas. Azaola subraya más la parte que tiene que ver con la posición en el sistema institucional total de las Juntas, así los fueros deben ser jurados por el monarca, y el derecho regio tiene que superar para su vigencia en las provincias el pase foral. A mi juicio, Azaola descuida un poco los otros elementos del sistema, que tienen que ver con el significado de la posición del Rey y de su representante en los diversos territorios, como ocurre en el caso de la protesta, que es el recurso de la minoría que ha sido derrotada en las Juntas ante el Señor. Se trata de una especie de control de la constitucionalidad, que lleva a cabo el corregidor en el sistema.

Es interesante la explicación que da Azaola del régimen foral, que ha superado el uniformismo de los Borbones, pues, frente a lo que ha pasado con los sistemas propios de otros territorios, así en la Corona de Aragón, después de la llegada de Felipe V, se conservan los fueros. Él da una explicación de la supervivencia foral doble, una explicación política y una explicación, vamos a decir, institucional o de buen gobierno. En primer lugar, el mantenimiento del sistema foral depende de la lealtad de los vascos en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de sus señores naturales. Pero, en segundo lugar, Azaola subraya la importancia de algunos elementos institucionales del sistema. Sin duda el régimen foral constituía un sistema de gobierno bastante bien diseñado, es decir, en la forma política foral había unas tareas o funciones políticas mayores que corresponden al monarca: la guerra, las relaciones exteriores, la justicia; y otras labores menores que tienen que ver con la Administración o el fomento público. De las primeras, se encarga el Rey, o su representante, el corregidor; y de las otras, se encargan las Juntas o las diputaciones en Guipúzcoa y los regimientos en Vizcaya. La idea de Azaola del régimen foral se adecua bastante bien a la caracterización tradicional, con la que romperá la lectura soberanista del nacionalismo. Se trata de un régimen de autogobierno limitado y que no niega en última



instancia al monarca la preeminencia, innegable en el horizonte ideológico de la monarquía absoluta.

Azaola es un liberal fuerista que en el fondo cree que, mediando un esfuerzo de acomodación o reactualización adecuado, no hay problemas de integración entre el sistema constitucional y el régimen foral. Piensa, como los buenos fueristas del siglo XIX, que el tratamiento del liberalismo español del fuerismo no ha sido suficientemente generoso. Para Azaola el modelo foral es la Ley Paccionada navarra de 1841, que guarda las instituciones representativas del Reino, al tiempo que atribuye al gobierno foral la vigilancia sobre el régimen local, con competencias económicas, etc. Y cree que ese debería haber sido el sistema que se tendría que haber observado en el caso del régimen foral en el siglo XIX, en su conjunto una época desafortunada para el régimen foral vasco. Esta idea es discutible, pues en el fondo asume el desmantelamiento del régimen foral en el siglo XIX, cuando se impone el mimetismo afrancesado y centralista que Azaola denuncia como sabemos. Sin duda en el siglo XIX hay una quiebra del régimen foral, debida a un designio externo, pero sobre todo causada por problemas internos o deficiencias oligárquicas, aunadas al rechazo del mercado nacional. Así se explica que, en 1870, Bilbao, que tenía en el régimen foral la misma representación en las Juntas que Arrigorriaga, o que Plencia, con ocasión de su ensanche se sienta incomprendido por las Juntas, y las abandone. En Guipúzcoa, en el año 1832, es la ciudad, San Sebastián, la que quiere que la frontera vaya al mar, sea limítrofe con Francia y, efectivamente, ante la posición de la provincia al respecto, amenaza también con dejar las Juntas.

Tiempo a pensar más bien, de acuerdo con algunas aportaciones bibliográficas posteriores a la obra de Azaola, en la persistencia del régimen foral durante la mayor parte del siglo XIX, a pesar del marco institucional ciertamente no fácil para el régimen político vasco, y la ideología unitaria de la época, que se corresponde a la debilidad del centralismo de nuestro liberalismo (Castells y Cajal, 2009). Parte no pequeña en la explicación de la supervivencia foral ha de atribuirse a los mecanismos de influencia del liberalismo moderado vasco, principalmente en Madrid: me refiero a la actuación de algunos representantes «en Corte» de las provincias (los Egaña, Antón Luzuriaga, etc.) y la simpatía de las reinas por el País Vasco, bien correspondidas con la presencia permanente de sus nombres en las calles y edificios públicos de Bilbao y, especialmente, San Sebastián.

Hay dos últimas observaciones que subrayar en la exposición del planteamiento foral de Azaola. Azaola capta muy bien el significado de la Constitución de Cádiz, como ruptura explícita con el Antiguo Régimen e implantadora, por primera vez, de la homogeneidad institucional y los derechos de los españoles. Por otra parte, aparece un solicitante nuevo de la lealtad política de los españoles: es más abstracto, pero más exigente. Se trata de la

nación española. Sin duda, entonces, en 1812 se cuestiona la especificidad foral como expresión hasta cierto punto de un dualismo político que la atribución de la soberanía a la nación no hacía posible.

La segunda observación de Azaola pretende llamar la atención sobre una deficiente incorporación de la élite vasca al sistema liberal español, que puede tomarse como sugestiva matización o interpretación sustitutiva al célebre triángulo de que hablara Vicens (cuyos vértices eran los propietarios castellano-andaluces, los laneros catalanes y los ferreteros vascos) como base del orden político decimonónico. Según Azaola no hay representación suficiente vasca en el sistema político español, como tampoco la hubo catalana (la incorporación de Ventosa y Cambó ya es tardía), al menos en su personal, monopolizado por una élite madrileña-andaluza, aunque haya gente, sobre todo guipuzcoana, como Joaquín María Ferrer, Egaña o como el duque de Mandas, don Fermín Lasala. «El vizcaíno, Victor de Chavarri, estaba sin duda destinado a cumplir esa función; pero murió prematuramente. Ningún vasco desempeña, en los días de Isabel II, de Alfonso XII y de la regencia de María Cristina de Habsburgo, el papel que, en las postrimerías del antiguo régimen, había desempeñado el bilbaíno Mariano Luis de Urquijo, cuya prometedora carrera quedó truncada por la colaboración que prestó al intruso José Bonaparte» (Azaola, 1977: 351).

### III. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE SOLÉ TURA

#### 1. EL ESTUDIO DEL CATALANISMO Y LA IDEA DE NACIÓN

##### 1.1. *Catalanismo y Revolución burguesa. La idea de nación de Solé Tura y sus presupuestos*

La exposición del pensamiento político de Solé Tura<sup>4</sup> puede comenzar con la consideración de su libro *Catalanismo y Revolución burguesa*, que fue su tesis doctoral, realizada bajo la dirección de Jiménez de Parga. Aparece en 1967 en catalán, y después en castellano, en la editorial Cuadernos para el Diálogo (en 1970). Con Jiménez de Parga Solé Tura mantuvo una relación muy cálida, pues siempre reconoció su magisterio, aunque las perspectivas intelectuales y académicas obviamente son muy diferentes en los dos casos. En realidad, no tiene nada de extraño que Solé Tura dedicase su tesis doctoral a la exposición canónica del nacionalismo catalán de Prat de la Riba. El nacionalismo es un

---

<sup>4</sup> El marco general, en Aja (2008).

tópico importante del pensamiento marxista y sin duda tenía una trascendencia considerable la utilización de este argumento en la movilización contra el franquismo que podría dar lugar a partidos o fuerzas en un futuro político democrático por venir. Solé Tura, según cuenta en sus memorias (1999: 158-159), había redactado ya un informe sobre el problema nacional para el PSUC, o sea que, de algún modo, se trataba de incidir en un tema que le era familiar.

El libro fue acogido críticamente, porque se entendió por los nacionalistas que debilitaba la oposición al franquismo, al hacer una lectura de algún modo desmitificadora del catalanismo, al insistir en su presentación burguesa. Tampoco es recibido demasiado bien por algunos sectores intelectuales que piensan, por ejemplo el historiador Termes, que el significado del nacionalismo, al menos tras la revolución social de los años cuarenta del pasado siglo XIX, tiene unos perfiles populares que permiten otra visión del catalanismo, que no es la que da Solé Tura, como un pensamiento correspondiente a la burguesía industrial o comercial, preferentemente. Jordi Solé Tura acusó el golpe, especialmente las críticas de algún nacionalista como Benet.

Pero, podemos preguntarnos, ¿estas críticas tenían justificación? En realidad, Solé Tura hace una exposición muy considerada de Prat de la Riba, del que alaba su talento intelectual y su capacidad política. Prat ofrece una formulación significativa del nacionalismo catalán, integrando diversos aportes limitados previos, proviniesen de la derecha o de la izquierda ideológica, y por lo demás en plena onda del nacionalismo romántico europeo y de algunas corrientes positivistas como el organicismo. Además, Solé Tura ofrece también una idea del talento organizativo de Prat, creador de la Lliga y presidente de la Mancomunitat de las diputaciones catalanas.

Lo que hace Prat, antes de nada, es proceder a una presentación sistemática y completa de la ideología nacional, además con la pretensión de utilizarla para la movilización política. Esta síntesis, dice Solé Tura, la lleva a cabo Prat de la Riba, especialmente en su libro sobre *La nacionalitat catalana*, a partir de diversos aportes anteriores, ciertamente sectoriales y concretos. Almirall podía resultar demasiado abstracto, los planteamientos de Torras o de Balmes, demasiado conservadores, representantes más bien de la visión rural de Cataluña. Quien lleva a cabo la síntesis e intenta una construcción ideológica con pretensión de conjunto es Prat de la Riba, alumbrando la idea total y verdaderamente nacional de Cataluña, reflejando su personalidad y descubriendo la estructura de su organismo. De otra parte, esta labor configuradora de Prat, advertíamos, se realiza en sintonía con el pensamiento europeo europeo, hablemos del historicismo de Savigny, Burke o Taine, o pensemos en otros autores positivistas u organicistas que nuestro personaje conoce perfectamente y a los que introduce efectivamente en la formulación de su pensamiento nacionalista.

Cierto que Solé Tura, al exponer el pensamiento de Prat, presenta una idea del catalanismo apegado a los intereses de la burguesía comercial e industrial<sup>5</sup>, pero con sus limitaciones políticas, que le llevaba a incurrir en contradicciones palmarias, pues a la postre no casaban sus propósitos regeneradores con su dependencia de Madrid, especialmente en los momentos críticos en que peligraba el orden público, por ejemplo, la Semana Trágica de 1909<sup>6</sup>.

El planteamiento de Prat de la Riba es intentar la regeneración del Estado español desde una Cataluña plenamente consciente de su personalidad y genio propio. Es decir, Prat de la Riba está pensando, sin veleidad separatista alguna, en una federación, como organización política española, a conformar según el modelo catalán, que Prat quiere que sea como Cataluña, más precisamente como cree que esta es o como pueda ser<sup>7</sup>.

Desde luego, Prat aprecia una diferencia importante entre lo que verdaderamente es Cataluña y lo que él cree es la verdadera naturaleza del Estado español. Se trata de dos órdenes diferentes —correspondientes a dos sociedades estructuralmente contrapuestas: dinámica y moderna la catalana, retardataria la española<sup>8</sup>— y no solo en el plano organizativo, sino quizá en un nivel

<sup>5</sup> Prat de la Riba, dice Solé Tura, «se convirtió en el dirigente político e ideológico de la burguesía catalana porque le dio el programa y la visión del mundo que esta esperaba, el programa y la visión que más cuadraban con su realidad social» (1970: 291).

<sup>6</sup> Cuando la revuelta del verano de 1909 le convenció que toda la clase obrera se le escapaba de las manos, Prat «cedió al dictado del interés de clase, intentó abiertamente la colaboración con los conservadores madrileños y separó de la «colectividad nacional» todo un segmento, el más numeroso y dinámico» (Solé Tura, 1970: 262).

<sup>7</sup> Decía Prat de la Riba: «Consecuencia de toda la doctrina aquí expuesta es la reivindicación de un Estado catalán en unión federativa con los Estados de las demás nacionalidades de España. Del hecho de la nacionalidad catalana nace el derecho a la constitución de un Estado propio, de un *Estado catalán*. Del hecho de la actual unidad política de España, del hecho de la convivencia secular de los diversos pueblos, nace un elemento de unidad, de comunidad que los pueblos han de mantener y consolidar. De aquí *El Estado (federal) compuesto*», *La nacionalitat catalana*, pág. 106.

<sup>8</sup> «¡Trágico conflicto el de la España actual! Arriba, en el centro, próximas a la capital política, formando el núcleo director del Estado, las regiones amortecidas, de vida agrícola rudimentaria, con una población reducida a un promedio de 25 habitantes por kilómetro cuadrado, sin comercio ni industria. Abajo, en la periferia, lejos del poder, las regiones de vida intensa, con densidad de población, que trabajan, que progresan, que sienten todas las necesidades de la civilización moderna... La España central es la España hidalga, quijotesca, del honor caballeresco. Es la España que manda, la que se ha apoderado del timón del Gobierno. Su capital es Madrid, la ciudad burocrática...que no conoce otra industria que el monopolio ni otra exportación que los funcionarios. La España periférica es la España viva, alegre... de

más profundo. Prat de la Riba denuncia el Estado liberal o el sistema político de la Restauración como un tinglado oligárquico y poco racional, asfixiante y con un parlamentarismo ineficiente... Pero hay también una pretensión de Prat, que es más seria, que apunta la diferencia cualitativa que hay entre lo que él cree que es el alma, o la personalidad catalana, y Castilla, de la que tiene, efectivamente, una visión peyorativa. No solo es que España está mal organizada, no solo que el parlamentarismo, efectivamente, es un sistema de gobierno que conlleva la oligarquía, la hipertrofia de los funcionarios, la duplicación de las administraciones, sino que, lo que insinúa Prat, es que el genio nacional espiritual catalán es superior a Castilla, y no puede aceptar una cobertura política con la que puede contentarse el resto de España. Esto parece obvio.

La ambivalencia que señala Solé Tura en el pensamiento de Prat resalta la contradicción entre la pretensión de regenerar, desde la diferencia, el Estado, a partir del ejemplo de Cataluña, con el reconocimiento de la imposibilidad de hacer esto, pues a la hora de la verdad, cuando hay problemas graves en la convivencia catalana que tienen que ver sobre todo con la garantía del orden público, la dirigencia acaba transigiendo. Esta es la contradicción, sobre la que Solé Tura llama la atención. Es decir, desde Cataluña, especialmente tras la pérdida de las colonias en el 98, se pide la rectoría del Estado, pero a la hora de la verdad hay una renuncia a esa pretensión de liderazgo, y se acaba aceptando el pacto con Madrid.

En realidad, el caso de Prat de la Riba ilustra la idea del nacionalismo que tiene Solé Tura (1975)<sup>9</sup>. La nación para nuestro autor es la formación social propia de una realidad territorial diferenciada. En la nación, antes que nada, hay determinados datos o hechos diferenciales, cierto componente geográfico, cultural, económico, etc. Pero claro, la cuestión en el nacionalismo no son los datos de diferencia, sino la asunción de esa diferencia o conciencia, y sobre todo la trascendencia política de esa diferencia, esto es, adónde se quiere llegar en relación con el Estado en el que se está y en relación con el Estado que se pretende. La trascendencia política depende de los intereses de la clase social hegemónica en un momento<sup>10</sup>. Si la clase social hegemónica cree que le conviene seguir en la

---

los puertos llenos, de las ciudades atareadas, la que quiere política económica, vías de comunicación, renovación de la enseñanza, libertad, *self-government*... En la vanguardia de las regiones que forman la joven España lucha Cataluña». Artículo de Prat, «La nova solidaritat», publicado en la *Veu de Catalunya* el 27 de junio de 1906.

<sup>9</sup> Véase su importante trabajo, «Historiografía y Nacionalismo, consideraciones sobre el concepto de nación» (Solé Tura, 1975).

<sup>10</sup> «El tema del poder político, del Estado, es fundamental. La construcción de un Estado, la lucha por la reestructuración del Estado y la incapacidad misma para avanzar en esa reconstrucción o esa reestructuración son elementos claves en la

posición en la que se está, entonces el nacionalismo, desde un punto de vista político, es inane. Ahora, si la clase hegemónica, sea la burguesía o los sectores populares, cree que tiene expectativas preferibles en la independencia, entonces, efectivamente, la relevancia del nacionalismo será obvia, y se superará una fase cultural para ir verdaderamente al nivel o plano político.

La verdad es que resulta interesante el análisis de Solé Tura leído en la actualidad. Primero, resalta la condición superestructural de la ideología nacionalista, como adhesión espiritual propia de una clase social, en el caso del catalanismo, por parte de la burguesía. Aunque es cierto que la correspondencia clasista, quiero decir a una clase concreta, pudiese variar con el tiempo y así la consecución de la hegemonía por las clases populares o el proletariado pudiese permitir pensar en un catalanismo no burgués. En esta perspectiva la oposición de Solé Tura y de Prat es obvia, pues Prat no hubiese admitido otro patrocinio, al menos hegemónico, que el de la clase burguesa para el catalanismo. El caso es que somos reacios a admitir la determinación social de la ideología, cuyos desarrollos mentales se producen con autonomía, o en cualquier caso no dependientes hasta el punto que creía Solé Tura, obediente sin duda a una concepción marxista, de su apropiación por una clase concreta<sup>11</sup>. Bien es cierto que en la instrumentalidad social de las ideologías han incurrido algunos historiadores, así, entre nosotros en concreto, se han realizado algunos esfuerzos por diferenciar a los euskalerrriacos de los sabinianos, en cuanto primeras familias del nacionalismo vasco, ligando el foralismo más templado de los euskalerrriacos a la pequeña burguesía, mientras que el independentismo más duro correspondería a los intereses gruesos de la burguesía vasca (Corcuera, 1979).

La segunda sorpresa tiene que ver con la facilidad con que Solé Tura asume la denuncia de la oligarquización del sistema de la Restauración que lleva a cabo Prat. En no pequeña medida Solé Tura acepta la caracterización

---

formación de una nación moderna. La relación de todas y cada una de las claves con el Estado es primordial para la estructuración del bloque de clases como bloque nacional. Ahora bien, la lucha política por sí misma no explica totalmente la especificidad nacional de un determinado bloque de clases sociales. Las estructuras económicas, la adscripción a unos valores histórico-culturales, la existencia de una lengua, la especificidad de un territorio, etc., son otros tantos elementos que configuran la peculiaridad de un bloque nacional. Pero estos factores se desarrollan más o menos, se consolidan o desfiguran, según los avatares de la lucha política, es decir, de la lucha en y por el Estado» (Solé Tura, 1975: 12-13).

<sup>11</sup> Otra cosa es aceptar la importancia del *momento*, en cuanto situación determinada o coyuntura histórica y social del pensamiento. Desde este punto de vista, la clase social es un vector a considerar como definidor, junto a otros factores, de la circunstancia en la que se formula la reflexión.

de la Restauración como un régimen esencialmente inepto y corrupto dominado por una clase social madrileña-andaluza que era imposible penetrar, obediente además absolutamente a los militares, que son los que establecen los márgenes del juego político. Prefiero la imagen de la Restauración que ha dado un autor como Francisco Ayala, esto es, la de un sistema que, a pesar de sus limitaciones y exclusiones, permitió un orden liberal con libertad de prensa, vida parlamentaria y unas garantías constitucionales que hicieron posible la vida civilizada en España al nivel de otros países europeos (Soloza-bal, 1997: 16-23).

## 2. EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU TEMÁTICA

### 2.1. *El problema vasco. El tratamiento del Estado autonómico. La autodeterminación*

Nos quedan dos o tres tópicos más que destacar en el pensamiento político de Solé Tura. En primer lugar, *el problema vasco*<sup>12</sup>. El profesor Solé Tura sentía una preocupación y un afecto muy grandes por Euskadi, cuyos problemas conocía bien. Solé Tura está también sorprendido, primero, claro, por el fenómeno de la violencia, de ETA, como expresión de cierta rigidez del nacionalismo. Advierte asimismo falta de flexibilidad en el momento constituyente por parte del nacionalismo vasco. De manera que compara lo que es o puede ser la actitud de Miguel Roca, y la posición de Arzalluz, y dice, bueno, aquí realmente, ¿qué pasa? Creo que da dos argumentos para explicar la rigidez, quiero decir, la intransigencia o la falta de ductilidad, que es bastante vasca. Piensen en efecto que las bases más considerables del partido intransigente en el siglo XIX eran guipuzcoanas. Al primer argumento podemos llamarle estructural y resalta el carácter no nacional del nacionalismo vasco como ideología, si se compara con el nacionalismo catalán. En el fondo del nacionalismo vasco había, según Solé Tura, históricamente una gran dificultad para articular una propuesta general sobre la configuración política del país: en Cataluña la afirmación nacional se llevaba a cabo frente al Estado, pero partiendo de cierto acuerdo social mínimo compartido. En Euskadi, ni la burguesía ni el proletariado tras la industrialización del XIX tienen un proyecto común, pues se encuentran escindidos por lealtades políticas contrapuestas. Efectivamente, el nacionalismo vasco no ha sido capaz de aglutinar a todos los sectores de la sociedad, como comenzó ocurriendo con la clase obrera de la Restauración en Vizcaya, preferentemente. Ello, en parte, por la brusquedad del proceso de industrialización liquidador de la condición social y política tradicionales

<sup>12</sup> Especialmente, 1985: 35 y ss. Y la contribución del autor en Cisneros y Herrero, 1998.

vascas, en parte también por la propia tosquedad del socialismo de la *Lucha de clases*, de finales del siglo XIX. El Partido Socialista, históricamente, no ha admitido la compatibilidad política de lealtades, ha sido un partido obrerista y un partido, efectivamente, español, en ese sentido. Incluso españolista, si se apura la expresión. Sin duda, el Partido Socialista, históricamente, ha tenido una cierta incompreensión, explicable, si se quiere, en relación con las especificidades vascas, que han sido presentadas antes como privilegios —estoy hablando del pasado— que como singularidades. La debilidad nacional del nacionalismo explica su intransigencia y su comprensión con la violencia, que para muchos será la carga imprescindible de la construcción política propia.

El otro argumento es el origen ideológico del nacionalismo vasco si se compara con el nacionalismo catalán. En efecto, la rigidez del nacionalismo tiene otras causas que la debilidad estructural y es debida a cierta entequéz espiritual, así puede compararse la entidad intelectual de un Sabino Arana frente a la ductilidad de Prat de la Riba, que ya hemos referido. Prat de la Riba es una persona civilizada, con un pensamiento trabado, deferente, por supuesto, con el Estado español, y con España. No hay ninguna frase en su obra de descalificación, aunque se haya aludido por mí, con algo de suspicacia, quizá, a cierta desconsideración espiritual. Vemos en cambio a Sabino Arana, dominado por la obsesión de la idea de la inferioridad de la raza española, y el contagio, la desgracia, que supone para el País Vasco, la invasión maqueta, etc. Este planteamiento ha dejado una impronta que hace necesario un esfuerzo por superar su simplismo. Lo que requiere un intento conciliador del actual nacionalismo vasco algo forzado con su formulador primero, aunque sea de labios afuera.

Los tonos fuertes o intransigentes el nacionalismo vasco, esto es, su escasa propensión a la ductilidad o el pacto, que Solé Tura constata, según decíamos, con ocasión de la elaboración de la Constitución de 1978, quedaron subrayados por la experiencia del franquismo, particularmente dura y represiva. Creo que Solé Tura entendía perfectamente la capacidad integradora del reconocimiento foral constitucional y captó plenamente el alcance de la autonomía en serio que nuestra Ley Fundamental atribuía a Euskadi, así como el papel de referente que tanto Cataluña como el País Vasco habrían de tener en el sistema autonómico español.

Por lo que hace *al tratamiento del Estado autonómico*, tópico que como constitucionalista habría de ocupar su atención, Solé Tura realizó tres observaciones bien interesantes<sup>13</sup>. En primer lugar, entiende que el sistema de

<sup>13</sup> 1985 y 1986. También en *Leviatán* (1986). Asimismo, la contribución del autor en Cisneros y Herrero, 1998.



descentralización autonómica es irreversible. Ni siquiera, cuando él escribe, admite la posibilidad de la reforma constitucional. La defensa de la Constitución se hace en un doble plano, primeramente, como marco imprescindible del proceso político; pero, en segundo término, su constitucionalismo depende también del aprecio concreto por la Norma Fundamental de 1978. Y entonces, Solé Tura dice: «Bueno, si reformamos la Constitución, cuidado con lo que va a pasar, a ver si vamos a dar un paso atrás». El profesor catalán liga muy claramente la forma autonómica con la democracia. Y entiende, efectivamente, que una reforma en sentido de retroceso de la organización territorial sería inconstitucional por antidemocrática, de modo que la rectificación centralista de nuestro Estado afectaría a la condición democrática del mismo. Por tanto, no se podría presentar como reforma o cambio jurídico, sino más bien como ruptura o como quebrantamiento constitucional. Yo estoy totalmente de acuerdo con Solé Tura.

Una segunda tesis interesante. Solé Tura defiende la generalización y la homogeneidad de la descentralización. Él cree que el modelo nuestro de generalización autonómica y de indiferenciación entre nacionalidades y regiones, en el plano constitucional, es un acierto. Hay una frase que suele repetir muchas veces. Dice: «Bueno, hay que ver el rechazo que suscita en muchas partes de España la afirmación nacionalista despectiva en relación con el café para todos [...] Yo estoy con el café para todos». No hay razón para distinguir en el plano prescriptivo, por lo menos, entre nacionalidades y regiones; él lo asume y cree que el modelo de la Segunda República, efectivamente, no es un modelo razonable. En esto también está con Azaola.

Finalmente, Solé Tura entiende que el modelo autonómico es apto, diríamos, para el desarrollo económico de España, según una tesis que mantiene en varios de sus trabajos. Para Solé Tura, la descentralización tiene indudablemente sus problemas, pero entre ellos no está su contribución a aumentar la distancia entre zonas ricas y zonas pobres en España, sino al revés, considera que la autonomía es un acicate para un desarrollo generalizado y hasta cierto punto comparable de las regiones de España.

En suma, como federalista auténtico, Solé Tura fue partidario de dos notas que consideraba imprescindibles del sistema español de descentralización, a saber, su generalización y su homogeneidad sustancial. También aceptó consecuentemente la idea dinámica de nuestro Estado, dependiente en su desarrollo hasta su cumplimiento final en el modelo federal.

El último punto al que deberíamos dedicar una atención mínima es la cuestión de la *autodeterminación* (1985: cap. IV). Lo primero que llama la atención es el planteamiento de este problema desde un punto de vista práctico o político, más que doctrinal, aunque Solé Tura expone la significación del principio de autodeterminación en el derecho internacional, lo que ha

sido en la práctica, así como el pensamiento marxista y de la socialdemocracia al respecto. Solé Tura objeta la autodeterminación en un triple orden de consideraciones. Creía, en primer lugar, que se trataba de una idea innecesaria en el caso español, pues pensaba que la cobertura política de las nacionalidades se encontraba suficientemente asegurada constitucionalmente: el Estado federal, que es la forma verdaderamente establecida en la Constitución, dota de suficientes atribuciones de autogobierno a las nacionalidades y regiones españolas, compensadas por sus oportunidades de intervención como tales en la actuación del Estado común.

Solé Tura pensaba, en segundo lugar, que, desde un punto de vista socialista, era una inconsecuencia solicitar el reconocimiento de un derecho cuya afirmación no hacía sino disminuir la legitimación del Estado que se defendía. No era lógico apostar por la forma política del Estado autonómico, facilitando al tiempo su cuestionamiento. Solé Tura comprendía la reclamación del derecho de autodeterminación por los partidos nacionalistas cuyo compromiso con el Estado era bien débil y cuyo oportunismo político era detestable desde un punto de vista ideológico, al estar dispuestos a toda amalgama que redundara en un rédito electoral mayor. Pero si se trataba del partido socialista, consideraba que una posición autodeterminista por su parte era una inconsecuencia lógica con un coste de deslegitimación inasumible para el sistema<sup>14</sup>.

Pero las objeciones a la autodeterminación se planteaban para Solé Tura especialmente desde el punto de vista ético o ideológico. La autodeterminación era una añagaza nacionalista que solo a las fuerzas de este signo podía beneficiar, por ello centrar el debate político en ese terreno era una equivocación táctica imperdonable. Además, la fragmentación del espacio político que pretenden los nacionalistas autodeterministas es inaceptable desde un punto de vista ético. La solidaridad se opone a la fragmentación política, donde el reconocimiento del pluralismo está asegurado. Las fronteras son regresivas y la solidaridad lo que demanda es la integración, no la independencia. Una mentalidad progresista, creía Solé Tura, no puede desentenderse

---

<sup>14</sup> «La izquierda no puede plantear la autodeterminación en abstracto ni la puede reducir a mera proclama ideológica. Pero sobre todo lo que la izquierda no puede hacer es defender el Estado de las autonomías, propugnar su desarrollo y su plenitud en sentido federal y mantener al mismo tiempo un concepto —el derecho de autodeterminación— que cambia este modelo político y puede llegar a destruirlo. O una vía o la otra, pero no las dos al mismo tiempo. Si los que se proclaman nacionalistas pueden mantener la ambigüedad en este tema es porque saben que ellos no tienen la responsabilidad principal ni definitiva en la construcción del Estado de las autonomías como un sistema general. Pero las fuerzas de la izquierda sí la tienen y por eso no pueden permitirse la más mínima ambigüedad al respecto» (Solé Tura, 1985: 158).

de las demandas de igualdad y desarrollo de las partes integrantes del Estado y apuntarse exclusivamente a las ventajas, pero no a los costes de las obligaciones comunes.

#### IV. EL PENSAMIENTO FEDERAL DE GUMERSINDO TRUJILLO

##### 1. PLANTEAMIENTOS PRELIMINARES

###### 1.1. *La idea realista de Constitución. La significación legitimadora del federalismo histórico español*

Como sabemos, la impronta jurídica es muy marcada en el enfoque de los estudios sobre el federalismo de Trujillo, cuya obra puede considerarse como el intento más serio, por lo profundo y concienzudo, que entre nosotros se ha hecho por entender el Estado autonómico<sup>15</sup>. El profesor canario, por lo demás, había dedicado un estudio al recurso de contrafuero como instrumento de defensa pseudojurisdiccional de los principios del Movimiento. Trujillo adopta una idea realista o instrumental del derecho constitucional. La Constitución es el marco o el depósito de posibilidades en que se mueven los agentes del sistema político. Como concepto, Trujillo piensa que es un instrumento de articulación institucional o técnica de organización y a la vez el límite de contención del orden político, antes que el plano de los principios metapositivos de una determinada comunidad que valen por sí mismos. Así, Trujillo está preocupado con la integración de los nacionalismos, que él entiende no desde una óptica general o teórica, sino desde una perspectiva diacrónica o histórica. Es decir, la integración de los nacionalismos se puede ir dando en el funcionamiento del sistema, dependiendo por tanto no solo de decisiones que haya podido tomar en ese sentido, reconociendo el pluralismo, la Constitución, sino de una praxis política posterior. Así, por ejemplo, asume una idea positiva, discutible desde luego, del juego que puede dar de cara a la integración, hablemos de los gobiernos de González o de Aznar, la actuación como bisagra del nacionalismo, descuidando su significado como sobreprima que el sistema les confiere más allá

---

<sup>15</sup> Los escritos sobre federalismo y el Estado autonómico se encuentran en su mayor parte agrupados en Gumersindo Trujillo, *Escritos sobre estructura territorial del Estado*, editados por el Senado en 2006, por Isidre Molas y con un estudio preliminar de Juan José Solozabal. En ese volumen se incluye también su tesis doctoral, «Introducción al Federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)».

de su estricto relieve representativo. En esa visión diacrónica del sistema constitucional, Trujillo constata con preocupación algunos desarrollos nacionalistas. Escribe en plena efervescencia del plan de Ibarretxe, de manera que el nacionalismo vasco en los últimos tiempos de la vida de Trujillo se radicaliza, diríamos, y ve también con preocupación la deriva de la izquierda catalanista. Todavía no teníamos sobre la mesa, naturalmente, lo que después iba a ser la evolución del nacionalismo moderado en el caso de Cataluña.

Un segundo punto a analizar, luego de esta introducción sobre la idea realista de Constitución de Trujillo, es la reflexión sobre los *fundamentos del federalismo en España*, esto es, la obra de Pi y Margall y su estudio de algunos proyectos federales del tiempo de la Primera República. De lo que se trata en suma es de contribuir a la legitimación democrática del Estado autonómico. Y el federalismo democrático de Primera República cree que puede desempeñar esa misión, de manera que es interesante tener una referencia, saber de —esto es muy cervantino— dónde viene uno. Bueno, pues nosotros venimos, nuestro sistema viene de allá, viene del federalismo democrático. La democracia en España siempre ha sido federal. Entendiendo por federal una atención especial a la descentralización. Y el federalismo, desde luego, siempre ha tendido a ser democrático. Entonces, lo que hace Trujillo es exponer el pensamiento de Pi y Margall con una doble perspectiva, filosófica y social. Desde el primer punto de vista, el Estado es la última fase de una actuación de los individuos por la vía del contrato, con sociedades o asociaciones cada vez más complejas, hasta que se llega al plano de la forma política. Ahí recoge ideas de Proudhon y también del krausismo español. Y Trujillo también repara asimismo en el fondo popular o democrático del federalismo, diríamos su base social, que constituyen el artesanado, las clases periféricas, los pequeños comerciantes, etc., que integraban los partidos y las agrupaciones federales. Con todo, la aportación singular de Trujillo al estudio del federalismo, según insinuábamos antes, es el enfoque jurídico. Es decir, sobre el federalismo español ha habido estudios filosóficos, y estudios históricos, y Trujillo lo que hace es abordar ese material haciéndolo objeto de un planteamiento propio, cualificado, que es el del jurista.

## 2. EL ESTADO AUTONÓMICO

### 2.1. *Visión de conjunto*

Un tópico a reflexionar en el pensamiento de Trujillo es su visión de conjunto del sistema autonómico, que, con algunos matices, identifica con

el Estado federal, comenzando por el detalle de que las comunidades autónomas frente a los Estados miembros de la federación carecen de poder constituyente. El sistema autonómico se identifica sobre todo con la variante del federalismo descentralizador, el federalismo de la *devolution*, no con el federalismo de la integración, con una problemática especial centrífuga, que tendría este federalismo respecto del federalismo de integración o federalismo unificador<sup>16</sup>.

Un federalismo también *final*. Sin duda es discutible que en el plano normativo de la *constitution*, nosotros seamos un Estado federal, pero en el plano de la práctica, en el plano del *government*<sup>17</sup>, vamos hacia esa situación, de manera que, con muy buen tino, y apropiadamente, Gumersindo Trujillo habla de «federalismo de llegada». Es también un federalismo *abierto*. Quiere decirse, un federalismo que no está constreñido por una cláusula definitoria, como la que existía en la Segunda República, o como la que se daba en la Primera República. Sin definición constitucional del Estado, el federalismo nuestro es el federalismo que resulta, diríamos, el federalismo efectivo, que no un federalismo nombrado o nominal. Las cláusulas definitorias tienen sus ventajas, pero tienen también sus inconvenientes. Gumersindo Trujillo se apunta más bien a las ventajas de la inexistencia de cláusulas definitorias. Así, la naturaleza verdadera de nuestra forma política depende, en definitiva, de lo que los integrantes territoriales del Estado autonómico hagan, obedientes al principio dispositivo<sup>18</sup>.

Es, finalmente, un federalismo seguro, es decir, un federalismo *no reversible*. Es decir, el sistema federal efectivamente tiene, diríamos, dos pistas; una pista es la autonómica, y otra, la general. Si atendemos al plano autonómico, vemos que su modificación solo es posible si lo quieren las comunidades autónomas, que cuentan con la iniciativa para reformar sus Estatutos, no en exclusiva, pero sí de modo sobresaliente. Y porque, en cualquier caso, como resulta sabido, la comunidad autónoma puede retirar el proyecto de modificación del Estatuto en su tramitación parlamentaria, de manera que la permanencia del

---

<sup>16</sup> Gumersindo Trujillo fue un excelente conocedor del federalismo comparado. La prueba, su referencia a diversos modelos en las páginas 654 y siguientes dedicada al análisis de la «heterogeneidad de los referentes comparativos federales» (2006).

<sup>17</sup> Utilizo la contraposición entre *constitution* y *government*, formulada por Wheare en su *Federal Government*.

<sup>18</sup> El modo de abordar constitucionalmente el problema, esto es, sin explícita calificación y operando el principio dispositivo, según Trujillo, «ha facilitado ciertamente el establecimiento y consolidación del Estado Autonómico, al evitar rigideces que pudieran haber resultado incompatibles con el característico gradualismo de nuestro retorno a la democracia y marginar, al propio tiempo, toda tacha de «autonomismo otorgado» que, en otro caso, pudiera haber debilitado la legitimidad del sistema» (2006: 442).

sistema autonómico está directamente en manos de las comunidades autónomas en lo que se refiere al orden territorial.

En lo que se refiere al otro plano, resulta que no se puede llevar a cabo la reforma territorial del Estado, que tendría que realizarse por la vía del 168 CE, sin la conformidad del Senado. En la medida que el Senado aparezca como una cámara de representación territorial, la verdad es que el federalismo, como dice Trujillo, está seguro.

## 2.2. Aspectos concretos

- a. La dimensión constitucional de Estatuto y la tesis de la levedad constitucional.
- b. El concepto jurídico de nación.
- c. El Senado como cámara de representación territorial.
- d. Los hechos diferenciales.

Algunos apuntes rápidos, sobre diversos aspectos del Estado autonómico, comenzando por la caracterización que hace del Estatuto, como norma clave de la autonomía, aunque ella misma, como ha dicho el Tribunal Constitucional, sea heterónoma. Trujillo reflexiona sobre el relieve materialmente constitucional del Estatuto, sobre su hechura constitucional, si se me permite utilizar la expresión de Carles Viver, aunque con rango subconstitucional. Muchas veces, Gumersindo Trujillo arremete lúcidamente contra la tesis de la levedad constitucional, que reduce la norma constitucional a su condición procedimental, irrelevante por tanto en el plano material<sup>19</sup>, en el de la *constitution of conversation*; pero que es una caracterización que posibilita la reevaluación, en cambio, del Estatuto, que, en cuanto integrante del parámetro de constitucionalidad para el propio Estado, es una norma que está llamada a decir mucho. Trujillo previene, por tanto, contra la tesis de la insignificancia constitucional, que sostiene que en la Constitución no hay nada y el Estatuto es una norma cuasi constitucional, no solo por materia, sino por el rango. Me parece que es muy lúcido.

Interesante también lo que dice Trujillo sobre el concepto jurídico de nación, que se contiene en una típica cláusula de la Constitución dialogada, la

<sup>19</sup> La tesis de la supuesta desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado, dice Trujillo, «sin duda sugestiva, corresponde a una visión hipercrítica de la opción constitucional, y aunque encierra un fondo incuestionable de verdad en cuanto a los «cabos sueltos» que ha dejado el constituyente, ni éstos son tantos ni están tan sueltos» (2006: 419).

*constitution of conversation*<sup>20</sup>, pero que tiene mucha importancia. Como categoría constitucional la nación es, a la vez, un depósito de posibilidades y un límite en el desarrollo del Estado autonómico. La nación ofrece una estructura bipolar: de una parte, está la unidad, de otra parte está el pluralismo; de un lado, la nación responde a la idea de solidaridad y, de otro, a la idea de autonomía. Como sobre la nación adopta una visión exclusiva o estrictamente jurídica, Trujillo no repara demasiado en las posibilidades legitimadoras del concepto.

En relación con el *Senado*<sup>21</sup>, hay algunas tesis destacables de Gumersindo Trujillo. Trujillo llama la atención sobre la función territorial de esta Cámara, pero inmediatamente señala que esta función territorial corresponde al Congreso también, y además en primer término. Ello resulta de interés, pues algunos han pretendido reducir el Senado a la elaboración y aprobación de las leyes, exclusivamente autonómicas, privándole al Congreso, en definitiva, de la iniciativa o de la decisión sobre esta materia. Trujillo está en contra claramente.

Es muy interesante lo que dice nuestro autor en relación con la función que a veces se ha atribuido al Senado, en la cooperación. Para Trujillo, la cooperación, como problema o institución, es fundamentalmente gubernamental. Es decir, las decisiones sobre la cooperación corresponden sobre todo al Gobierno, y hay que organizar esta cooperación en las comisiones, las conferencias sectoriales, etc. En esta cuestión, al Senado puede corresponderle ofrecer el espacio, pero realmente se trata de un asunto que primordialmente depende de los Ejecutivos.

Resulta de interés el desarrollo del profesor Trujillo sobre la condición del Senado como *cámara de representación territorial*. ¿En qué puede consistir esta representación territorial? No es una representación extraña o ajena, dice él, obviamente, a la representación popular que protagoniza el Congreso, aunque ciertamente la modula o matiza. La condición territorial del Senado le permite asumir la representación, no de voluntades, sino, dice él, de intereses de las comunidades autónomas<sup>22</sup>. Y el Senado es un órgano del Estado, no es un órgano de las comunidades autónomas.

---

<sup>20</sup> La contraposición entre la *constitution of settlement* y la *constitution of conversation* en (Levinson, 2012).

<sup>21</sup> Diversos trabajos en la obra que consultamos de toda la parte tercera, que comprende desde la página 619 hasta la 745.

<sup>22</sup> La representación territorial «debe entenderse como una representación política cualificada por su referencia a los intereses generales comunes a las entidades que integran la organización territorial del Estado y muy particularmente las Comunidades Autónomas, dado el relieve constitucional de las mismas y los especiales cometidos que en relación con ellas se atribuyen al Senado» (Trujillo, 2006: 662).

Finalmente, hay una reflexión también, muy pertinente, de Trujillo, en relación con los hechos diferenciales. Los hechos diferenciales son las marcas territoriales que contienen la Constitución y los Estatutos, expresión, por tanto, del pluralismo, y no pueden constituir, según Trujillo, una base de privilegio o la justificación de un desarrollo que solo existiría en el caso de las comunidades que aleguen dichos rasgos diferenciales.

Trujillo, por supuesto, es sensible ante los hechos diferenciales. Contempla, empezando naturalmente por el de Canarias, la especificidad insular y fiscal, y siempre que se refiere al reconocimiento constitucional foral, esto es, al tratamiento constitucional de la foralidad, habla con respeto, y de manera contenida. Trujillo no estaría dispuesto a llevar a sus últimas consecuencias el principio, ciertamente necesario, de la unidad del orden político, pues hay quienes, abducidos por tal prurito, están empeñados en el allanamiento de nuestra forma territorial demandando la realización a la perfección de la igualdad. Ese sería el ideal, por cierto, también de algunos federalistas. Creo que Trujillo, como yo mismo, no compartía esa idea: es preferible un poco de relieve o de variedad, si no el paisaje es demasiado monótono y aburrido.

Una observación final de Trujillo sobre los hechos diferenciales. Los hechos diferenciales, sobre todo, tienen expresión en los ordenamientos territoriales. Es ahí, en la pista autonómica, donde deben jugar su papel; y, en cualquier caso, en lo que se refiere a su reflejo en los órganos del Estado, este debe producirse no en el Congreso, sino en el Senado. «La preservación de la diversidad, consustancial al Estado autonómico, en tanto que Estado complejo, debe llevar a enfocar los hechos diferenciales, no algo por naturaleza refractario a su conocimiento por la Alta Cámara, sino, por el contrario, como algo que tiene en la “Cámara de la diversidad” un aliado razonable» (Trujillo, 2006: 703).

### **Bibliografía**

- Aja, E. (2008). Semblanza del profesor Jordi Solé Tura: Democracia y Constitución. En *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*. Madrid.
- Azaola, J. M. (1972 y 1977). *Vasconia y su destino*. Madrid: Revista de Occidente.
- (1988). *El País Vasco*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Castells, L. y Cajal, A. (2009). *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*. Madrid: Marcial Pons.
- Cisneros, G. y Herrero de Miñón, M. (1998). *20 años después: la Constitución cara al siglo XXI*. Madrid: Taurus.
- Corcuera, J. (1979). *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*. Madrid: Siglo XXI.
- Kedourie, E. (2015). *Nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Lenaerts, K. (1990). The many faces of federalism. *American Journal of Comparative Law*, 38 (2), 205-263.



- Levinson, S. (2012). *Framed, America's 51 Constitutions and the crisis of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Solé Tura, J. (1970). *Catalanismo y Revolución burguesa*. Madrid: Edicusa.
- (1975). Historiografía y nacionalismo, consideraciones sobre el concepto de nación. *Boletín Informativo de la Fundación Juan March*, 42, 3-14.
- (1985). *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo Autodeterminación*. Madrid: Alianza.
- (1986). La lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional. *Leviatán: Revista de Hechos e Ideas*, 26, 5-15.
- (1999). *Una historia optimista. Memorias*. Madrid: Aguilar.
- Solozabal, J. J. (1997). Restauración, régimen constitucional y parlamentarismo. *Claves de Razón Práctica*, 77, 16-23.
- (2010). El pensamiento político de José Miguel Azaola. *Cuadernos de Alzate*, 43, 39-56.
- (2015). Prólogo. En E. Kedourie. *Nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- Trujillo, G. (2006). *Escritos sobre estructura territorial del Estado*. Madrid: Departamento de Publicaciones del Senado.
- Wheare, K. C. (1947). *Federal Government*. New York y London: Oxford University Press.