

MARÍA ESTHER SEIJAS VILLADANGOS, *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos: Estudio comparado (Canadá, Estados Unidos y España)*, INAP, Madrid, 2018.

Si hay un término que sirve para definir el momento actual de la organización territorial del Estado es, lamentablemente, el de conflicto. En el pasado lo fueron otros menos desdichados como: desarrollo autonómico, reforma estatutaria e incluso cooperación. Sin embargo, al menos desde 2012 y probablemente desde diez años antes de esa fecha (al hilo, primero, del fallido Plan Ibarretxe y, más tarde, del convulso proceso de elaboración y examen de constitucionalidad del nuevo Estatuto de Cataluña), ha sido la conflictividad la que ha marcado la gestión de las relaciones centro-periferia en España. Hasta el punto de que, en el infausto otoño de 2017, la tensión vinculada al llamado proceso soberanista catalán escaló hasta la categoría de crisis constitucional de primer orden. Posiblemente la de mayor gravedad en los cuarenta años de vida de nuestra norma básica.

Superada la fase más aguda del conflicto, pero aún sumergidos en una profunda inestabilidad y con malas perspectivas para una pronta mejora de la situación, la oportunidad de este libro debe celebrarse por partida triple. En primer lugar, por ser una de las primeras obras que aborda la cuestión incorporando todos los desarrollos relevantes acaecidos en España hasta la fecha (lo que incluye la aplicación del art. 155 de la Constitución hasta el final de la primavera de 2018). En se-

gundo, por presentar el análisis en un marco sistemático que repasa las distintas estrategias para abordar esa problemática y hacerlo, además, en el marco comparado de dos modelos federales también caracterizados por el conflicto. Y, por último, porque el ánimo constructivo que mueve el trabajo desemboca al final en una propuesta novedosa que, en opinión de la profesora Seijas, podría servir como posible vía de resolución.

El libro aborda, por tanto, una cuestión de enorme dificultad y lo hace además con ambición. Así se recoge en el título que es largo porque, como señala la propia autora, «no caben descripciones simples para problemas complejos y enjundiosos». Pero la obra no solo sirve como una investigación guiada por el ánimo prescriptivo de recomendar posibles formas de encarar conflictos como el que plantea en estos momentos el independentismo catalán. El texto ofrece algo más de lo que la portada promete: una notable monografía que, si bien tiene como hilo conductor concreto la gestión de las tensiones territoriales en España y dos federaciones, no se limita a estudiar los mecanismos participativos utilizados en esos tres Estados compuestos para la resolución extrajudicial de ese tipo de conflictos. Quien aborde su lectura comprobará que, en realidad, se trata de una obra muy completa que siguiendo el método comparado de ca-

rácter funcional hace un balance sistemático, y, sobre todo, muy actual de la conflictividad territorial en España y en dos de los sistemas federales más importantes: EEUU y Canadá.

Hay que subrayar además la relevancia de que el libro se centre en EEUU y Canadá, porque, a pesar de su relevancia objetiva, la tradición constitucional española está mucho más conectada con la organización territorial alemana y no abundan los investigadores especializados en otros modelos federales como los casos norteamericanos que aquí se toman como referencia. Esther Seijas no es la única iuspublicista española que conoce bien Canadá (entre otros, pueden citarse a los catedráticos Xavier Arbós, Josep María Castellá, Alberto López Basaguren y Juan Fernando López Aguilar) pero sí es uno de los mejores exponentes de la siguiente generación de constitucionalistas que ha realizado diversas estancias de investigación en centros canadienses y que ha publicado numerosos trabajos previos sobre ese país. En este libro incorpora también el caso estadounidense, siempre influyente en su país vecino y, de modo indirecto, en cualquier Estado compuesto como es España. La autora, como resulta obvio, es también una profunda conocedora de la situación española, que presenta en el libro de manera muy actualizada. Al hilo de esa comparación, el libro ofrece una revisión bibliográfica muy completa con una glosa cronológica sobre los estudios más relevantes en federalismo comparado que abarca desde los años cuarenta hasta nuestra década actual. Un repaso que puede resultar de gran utilidad para los estudiosos del

federalismo y pone de manifiesto el sólido apoyo doctrinal que sustenta esta obra.

El argumento que guía los avances en la argumentación de todo el trabajo es —como ya se ha apuntado— el concepto de conflicto territorial y cómo los tres sistemas descentralizados que se contienen en la investigación abordan las situaciones de desencuentro (o cómo deberían abordarlas). La estructura contiene cuatro capítulos: en el primero se introduce la noción de conflictos territoriales desde el enfoque del Derecho Comparado, el segundo se centra en las estrategias de negociación extrajudicial, el tercero en la estrategia intergubernamental y el último —el más novedoso— aborda las de tipo participativo o deliberativo. Es decir, se ofrece un panorama de todas las modalidades de resolución de problemas territoriales al margen de tribunales o de árbitros jurisdiccionales. Veámoslo ahora con un poco de detalle.

El primero de los capítulos es fundamental para enmarcar el trabajo, haciendo una buena aproximación a las categorías más significativas de los modelos territoriales en los tres países y a cómo abordan los conflictos territoriales. La autora, que es también politóloga de formación, introduce en ese marco consideraciones no estrictamente jurídicas, con referencias propias de la ciencia política y, en particular, al trabajo de Timothy Conlan y Paul Posner, *Intergovernmental Management for the 21st Century*, publicado en 2008. Desmarcándose de la clásica conceptualización estática y sencilla sobre lo que es un modelo federal, Esther Seijas se fija más en la interacción real entre

instituciones y actores en Canadá, EEUU y España; tres Estados cuya selección para la comparación está muy bien justificada al tratarse de democracias avanzadas y muy descentralizadas, pero no necesariamente modélicas en la gestión del conflicto territorial que tanto les marca.

El segundo capítulo es el dedicado a las estrategias de negociación extrajudiciales para la resolución de conflictos territoriales y, como se deriva del adjetivo usado, la autora ha buceado aquí en otras ramas del Derecho (el internacional o el procesal) y hasta en otras disciplinas no jurídicas que estudian las diversas técnicas de resolución no judicial de conflictos: conciliación, mediación, arbitraje, etc. Del marco norteamericano cruza luego el Atlántico para abordar la posibilidad de algo así en España; esto es, negociaciones entre élites de los niveles territoriales con carácter previo a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. A continuación, aborda el delicado asunto del referéndum y hasta qué punto puede considerarse una vía equiparable y eficaz, o un mecanismo participativo aparentemente atractivo que se ha intentado promover y hasta implementar de manera unilateral en nuestro país de forma políticamente confusa y jurídicamente de manera contraria a la Constitución o a su espíritu.

En tercer lugar se presenta la estrategia intergubernamental para la resolución de conflictos, con la distinción curiosa entre federalismos poliédricos y polifásicos. La noción de relaciones intergubernamentales, tomada de la literatura politológica antes men-

cionada, es perfectamente aplicable a un Estado compuesto, pero sin autodefinition federal, como es el nuestro. Sorprende, no obstante, que el detalle del tratamiento del caso español se concentre en el federalismo coercitivo del art. 155 de la Constitución y no se explore más las posibles conexiones con prácticas intergubernamentales menos traumáticas de gestión del conflicto como las que se han analizado antes en el capítulo para Canadá y EEUU. En este último caso se va a detallar sobre todo la original categoría de la *preemption* que, por cierto, ha sido también usado en esa federación sui generis que es la UE para la determinación de conflictos competenciales entre los Estados miembros y el nivel supranacional.

El último capítulo es el dedicado a las estrategias participativas para la resolución de conflictos territoriales. Aquí es donde se halla el colofón y la propuesta tan imaginativa que hace la autora para la gestión de los conflictos territoriales. El capítulo, acudiendo a modelos descentralizados (Canadá o Australia) pero también a Estados unitarios (Irlanda o Países Bajos) analiza instrumentos de democracia participativa y deliberativa como las asambleas de ciudadanos y las convenciones constitucionales. Y por fin desemboca en la posibilidad de que un mecanismo parecido (una convención estatutaria o constitucional de ciudadanos aleatoriamente escogidos) pueda ayudar a mejorar la gestión del conflicto territorial en España ante la aparente incapacidad que muestran los políticos electos para hacerlo. En todo caso, no se trataría tanto de decidir sino de deliberar para

preparar el terreno a una posterior decisión.

Esa clara orientación a la búsqueda de soluciones hace que no estemos solo ante una buena pieza de derecho público comparado sino también, y así lo señala la autora expresamente, ante un trabajo político; dicho sea, lo de político en el mejor sentido de la palabra: el de la actitud cívica, comprometida y muy preocupada por la creciente conflictividad territorial en nuestro país que deteriora las instituciones y tensiona a la sociedad. No puedo estar más de acuerdo con ella cuando afirma que en la academia existe «una obligación de pensar, argumentar y aportar propuestas que puedan contribuir a remediar el conflicto» y, además, «no pensar tarde». Porque esa es una enorme virtud del libro: su evidente oportunidad temporal, suficiente para incluir todos los elementos a analizar y al mismo tiempo sin los retrasos en los que desgraciadamente a veces se incurre desde un mundo universitario demasiado enclaustrado en su torre de marfil.

La profesora Seijas ha sabido tomar inspiración para sus propuestas en fuentes tan diversas como el León medieval —la ciudad en la que trabaja y que es la cuna de parlamentarismo— o en la Irlanda contemporánea —donde desarrolló una estancia de investigación para analizar las asambleas de ciudadanos— para especular con la idea de un instrumento participativo deliberativo para resolver los conflictos territoriales en España. Debo confesar que, por razones de índole diversa (entre las que

destacan una consideración algo menos rousseauiana que la que tiene la autora sobre la bondad de los representados en relación con sus representantes), soy un poco escéptica con esa posibilidad; pero bienvenidas sean esas reflexiones imaginativas, profundamente democráticas, inspiradas en otros modelos que pueden considerarse buenas prácticas, y que nos deberían ayudar a cambiar la conversación de las relaciones centro-periferia en España hacia un estadio más constructivo que el que hemos vivido, y aún estamos viviendo, a propósito del conflicto catalán.

Por último, el libro también tiene que ser valorado por su proceso de realización como resultado de un proyecto de investigación competitivo concedido por el Instituto Nacional de Administración Pública y ejecutado entre 2015 y 2017. Comparto con la autora varios rasgos biográficos, pero, llegados a este punto, me interesa subrayar sobre todo que ambas pertenecemos a una universidad pequeña. Por eso, como ella hace bien en señalar, hay que agradecer al INAP el que abra una puerta a un equipo modesto de investigadores o más bien investigadoras y que no concentre toda la financiación en los grandes grupos consolidados de las universidades de renombre para que de esta forma puedan ver la luz investigaciones tan relevantes y didácticas como la que se recensiona.

MAYTE SALVADOR CRESPO

*Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Jaén*