

Si algo se debe destacar en este discurso, no es sólo la amplia erudición y la capacidad de estructuración y síntesis que revela, sino sobre todo el brillante manejo de la doctrina iuspublicista europea clásica en sus fuentes originales, algo que no está al alcance de todos los investigadores del Derecho administrativo y público en general, así como la capacidad de proyectar hacia el presente y el futuro las reflexiones que han traspasado la historia de la construcción dogmática de nuestra disciplina. Estas características permiten afirmar que nos hallamos ante la obra de madurez de un verdadero administrativista europeo, que merece la consulta repetida de quien desee completar o actualizar sus conocimientos de los fundamentos del Derecho público.

Luis MIGUEZ MACHO
Universidad de Santiago
de Compostela

GARCÍA ROCA, JAVIER (ed.): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, 140 págs.

A) *Planteamiento*. El volumen recoge las conclusiones del grupo de trabajo sobre la reforma constitucional constituido en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid. En el mismo han participado diversos colegas de otras universidades e instituciones hasta un total de veinte integrantes, en su gran mayoría constitucionalistas.

Ese buen conjunto de juristas ha trabajado firme durante un año y medio con la finalidad de establecer criterios técnicos que puedan orientar la reforma de la Constitución española de 1978. En un momento de efervescencia de las propuestas de reforma constitucional por parte de diversos partidos políticos, el proyecto ha de ser acogido con la satisfacción que generan los esfuerzos intelectuales útiles, oportunos y valientes.

La utilidad y oportunidad de la empresa no merecen, con toda probabilidad, mayores consideraciones, habida cuenta del indicado contexto reformista. La referencia a la valentía se puede relacionar con los riesgos de incompreensión y descalificación que, en el ámbito de nuestra conformista academia, puede conllevar el ofrecimiento desinteresado de criterios sobre problemas prácticos. En todo caso, lo propiamente universitario es aceptar el guante lanzado en el informe del instituto complutense y aceptar el debate planteado. Los términos del mismo resultan claros, al contar con un documento donde se exponen ordenadamente las razones generales determinantes de la revisión constitucional y el alcance que ésta podría tener en sus diversos contenidos.

B) *¿Obsolescencia constitucional?* El punto de partida de las propuestas se sitúa para los autores en la «obsolescencia» de la Constitución de 1978, diagnóstico que, se afirma, «es compartido por una amplia mayoría de especialistas» (pág. 16). En la exposición leemos también que «la reforma es una obligación estructural de toda verdadera Constitución», pues los pactos constitucionales «no pueden tener

vigencia y eficacia indefinida», debiendo revisarse por «sucesivas y distintas generaciones» (pág. 18).

Son afirmaciones de calado que merecen alguna reflexión. Conviene, en efecto, plantearse si existen razones objetivas que permitirían sostener la tesis de la obsolescencia de nuestro texto constitucional. Se trata del mismo texto que hasta hace bien poco tiempo era presentado como modelo significativo de las modernas experiencias democráticas de Latinoamérica o, al menos, como destacada vía de penetración del constitucionalismo europeo en las mismas. ¿Qué ha podido llevar a tan notable cambio en la valoración de la norma fundamental? ¿Cómo hemos pasado de enfatizar las virtudes de la transición política española a considerarla agotada?

Empezaré por decir que, en mi opinión, no hay síntomas reales de que la Constitución haya pasado tan rápidamente a ser obsoleta. Desde luego, no se encuentra en desuso, como prueba su constante aplicación en los variados ámbitos que resultan afectados por su articulado. La misma vida política, tan sesgada en sus planteamientos, tan propicia para la absoluta descalificación del adversario, tan extremada en sus apuestas, se desarrolla en el marco jurídico establecido en 1978. Ni siquiera la existencia de conductas que reiteradamente pugnan por marginarla permitiría sostener su inaplicación.

¿Acaso resulta un texto que ofrece contenidos anticuados? ¿Sólo las mentalidades integristas, los conservadurismos pertinaces pueden identificarse con su articulado? A la vista del listado de cuestiones que en el propio informe se consideran requeridas de reforma, parece exa-

gerado mantener tales criterios. Como enseguida vamos a ver, la arquitectura constitucional se mantendría intacta tras la operación reformista objeto del estudio de los colegas de la Complutense. No digo que las propuestas consistan en un mero lavado de fachada, pero los cimientos, las estructuras, los forjados y buena parte de la distribución interior del edificio constitucional permanecerían incólumes aunque llegaran a aceptarse todas las reformas propuestas.

En definitiva, quizás haya de entenderse que la predicada obsolescencia de la Constitución es, más que una afirmación derivada de la observación imparcial de la realidad política y jurídica, una cierta licencia del lenguaje. Si ésta merece nuestra atención es porque parece trasladar al ámbito académico la contundencia propia del discurso partidista. Ciertamente, ese discurso ha alcanzado notables extremos como consecuencia del enfrentamiento polarizado en torno a la cuestión catalana, que genera posiciones radicalmente dispares en los partidos políticos. Sin embargo, para sostener la necesidad de desarrollar un programa de reformas que mejore y actualice el texto constitucional no es precisa una completa descalificación de éste.

Naturalmente que la Constitución puede y merece ser reformada a fin de mantenerla actualizada y asegurar su constante y plena vigencia. Ahora bien, un permanente estado de reforma constitucional no puede aceptarse como una exigencia de los sistemas democráticos, pues su empleo depende de circunstancias que varían de país a país. Así, de la misma manera que cabe presentar el ejemplo alemán, donde las reformas

de la Ley Fundamental de 1949 han sido frecuentes, cabría también referir las experiencias norteamericana, italiana o francesa como menos proclives a introducir modificaciones en los respectivos textos constitucionales de 1787, 1947 o 1958.

C) *Reformas*. Las concretas pautas de reforma planteadas por el equipo de la Universidad Complutense tienen muy diferente alcance. Muchas han de considerarse predominantemente de tipo técnico o expresivas de criterios que parecen haber calado en la sociedad española, de manera que no serían de prever resistencias políticas a su introducción.

En ese capítulo parece que cabría incluir, entre otras, las siguientes reformas constitucionales: a) la introducción de cláusulas que consoliden nuestra vocación europea y latinoamericana; b) la mejora del régimen de los derechos fundamentales, integrándolo con los textos europeos y consolidando la plena exigibilidad de algunos derechos sociales; c) la supresión de la preferencia del varón en la sucesión a la Corona; d) la mejora de mecanismos variados como las comisiones parlamentarias, la iniciativa legislativa popular, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional o de los miembros del Consejo General del Poder Judicial; y e) el mismo procedimiento de reforma de la Constitución, que podría perfectamente ser unificado evitando «complejidades innecesarias», como bien subrayan los autores.

Ahora bien, junto a las anteriores hay otras propuestas de reforma constitucional que generan mayores dificultades, como sucede con las siguientes: a) el establecimiento de un

sistema electoral que incremente la proporcionalidad sobre una circunscripción electoral de base estatal o autonómica, superando así la pequeñez de las provincias, que en todo caso dejarían de ser necesarias; b) la sustitución del Senado por un Consejo Federal de tipo alemán donde estuvieran representados exclusivamente los ejecutivos autonómicos y con capacidad de control sobre la legislación básica; c) el establecimiento de mecanismos que racionalicen la financiación autonómica; d) el reconocimiento de hechos diferenciales a favor de determinados territorios; y e) la definitiva transformación del Estado autonómico en un Estado federal.

En todos estos casos, las propuestas resultan más complejas, menos unidireccionales, más necesitadas de debate. Y ello porque hay razones atendibles para mantener el régimen constitucional vigente, de manera que no sería su obsolescencia lo que podría determinar las reformas, sino más bien la creencia en la mayor adecuación de éstas a las necesidades colectivas.

D) *Cuestión catalana*. Como ya se ha indicado, la cuestión catalana parece estar condicionando en buena medida las propuestas. En tal sentido, los autores afirman que «el Estado federal es la evolución natural del Estado federo-regional», aspecto cuya clarificación contribuirá «a fomentar una dinámica política integradora y, sobre todo, a recuperar la iniciativa en el debate público por parte de las fuerzas unitarias» (pág. 103).

La dinámica seguida en Cataluña, sin embargo, no parece permitir esa confianza en la virtud taumática de una gran reforma consti-

tucional de corte federal. El movimiento, si no dominante, sí fuertemente arraigado en un sector significativo de la sociedad catalana es el independentismo, que se manifiesta en la indiferencia, cuando no en el desprecio, hacia todo lo español.

La ideología separatista ha terminado identificando al pueblo catalán con los valores de una patria medieval cuyo origen se perdería en la noche de los tiempos y cuya decidida asunción política, en todo caso, habría de proporcionar solución a los males contemporáneos de Cataluña. Frente a la desoladora situación proporcionada por el centralismo español, el independentista va identificando algunos rayos de luz en las experiencias históricas de autogobierno. Así, se resalta la tarea extraordinaria desarrollada por la Mancomunidad catalana, se pondera el impulso de modernidad y progreso vinculado a la actuación de la Generalidad en la Segunda República y, finalmente, en la trayectoria como Comunidad Autónoma, se advierte el importante desarrollo del autogobierno. En esta óptica, el problema siempre pendiente es la reiterada injerencia del Estado en la regulación de las competencias, las nuevas y constantes agresiones del Gobierno español contra Cataluña, tanto en el aspecto cultural e identitario como en el económico. Todo lo cual lleva a muchos catalanes al convencimiento de que el entendimiento con la España que tan ajena les resulta es imposible, habiendo experimentado el separatismo un aumento espectacular.

Con todos los matices que se quiera, ésa es la situación que habría de ser afrontada políticamente: la de un pueblo en el que existen sólidas corrientes de opinión favorables a la

completa independencia política, a la simple y directa formación de un Estado catalán independiente. No hay argumentos históricos ni jurídicos que puedan fácilmente persuadir a quienes mantienen ese pensamiento (o sentimiento), cuyo grado de arraigo en la sociedad catalana sabemos que es importante, aunque no nos conste si llega a ser mayoritario.

¿Qué hacer? Nuestra clase política parece moverse entre dos posturas extremas: a) la pasividad, por entender que el movimiento separatista irá calmándose por sí solo; y b) la claudicación, que habría de manifestarse en la autorización estatal del referéndum de autodeterminación. Ni una ni otra suscitan entusiasmo generalizado, contando ambas con sus respectivas oposiciones, que terminan, no obstante, coincidiendo en augurar —siempre por culpa del otro— el fin de la España que conocemos, pues una Cataluña independiente sería inmediatamente seguida por el País Vasco, pudiendo determinar un proceso general de balcanización.

La crítica y el distanciamiento de esos extremos nutren, sin duda, las pautas ofrecidas en el informe de los constitucionalistas de la Complutense. Sin embargo, no es fácil imaginar una adhesión entusiasta de la sociedad catalana hacia estos planteamientos. El partidario de la independencia no se conformaría con una integración federal, salvo por entenderla como un paso más en el horizonte de la soberanía nacional.

¿Podría pensarse en una alternativa consistente en establecer mediante específica ley constitucional las condiciones de la autodeterminación? Necesidad y carácter del re-

feréndum, capacidad para solicitar su práctica, condiciones políticas, económicas, sociales y de otro tipo, contenido de la pregunta, derecho de voto, régimen de la campaña, proyección temporal del eventual resultado negativo... Variadas y complejas cuestiones podrían ser así objeto de una regulación para afrontar directamente el problema.

E) *Necesidad de consenso*. Ahora bien, con independencia del debate teórico sobre estas cuestiones, la puesta en práctica de las mismas requiere planteamientos negociados políticamente. Sin un previo acuerdo entre los partidos de ámbito estatal y autonómico, ninguna de las opciones que cabe manejar se presenta como realmente viable. Un Senado de tipo alemán, el mismo Estado federal, el reconocimiento de hechos diferenciales, los mecanismos de financiación, una ley constitucional reguladora de la autoterminación; todas las propuestas, en definitiva, tienen aptitudes para mejorar y pacificar nuestra convivencia siempre que sean efectivamente asumidas y aplicadas.

Ese consenso, que muchos creíamos alcanzado en la transición política que desembocó en la Constitución española de 1978, no sólo se considera roto, sino que incluso es negado en su misma existencia histórica. Las responsabilidades se reparten en función de la ideología de quienes las atribuyen, yendo a parar en los protagonistas de hechos tan variados como: a) la deriva independentista al margen de los cauces constitucionales; b) la reforma estatutaria más allá de los límites aplicables; c) la parcial invalidación jurídica del Estatuto refrendado por

el pueblo catalán; o d) la negación del derecho a decidir de las nacionalidades.

En ese contexto, no parece adecuado el criterio expresado en el informe del Instituto de Derecho Parlamentario de la Complutense de que «el acuerdo es consecuencia del procedimiento y no una condición previa» (pág. 130). Tal planteamiento pudiera ser viable en relación con las reformas constitucionales de tipo más técnico, pero resulta sumamente arriesgado en relación con las cuestiones que directamente están afectando a la convivencia entre los pueblos que integran nuestro Estado compuesto. Quizás estemos ante una cuestión de matiz, pues el alcance de esta discrepancia depende en buena medida de lo que los ilustres colegas madrileños consideran como «acuerdo de mínimos entre diversas fuerzas políticas», que sería «conveniente asegurarse» antes del inicio del procedimiento de reforma constitucional (pág. 131).

En todo caso, la idea expresada en el informe de que puede haber uno o varios procedimientos de reforma es, sin duda, útil para evitar que la falta de consenso sobre las cuestiones más polémicas termine produciendo realmente la obsolescencia de la Constitución de 1978. Asimismo, tal y como se sostiene en el mismo informe, es absolutamente necesario que cualquier alteración de dicho texto observe los requisitos de procedimiento establecidos en el mismo. No son nuestro tiempo ni nuestra geografía los adecuados para imponer ni aceptar ninguna política de hechos consumados.

Fernando LÓPEZ RAMÓN
Universidad de Zaragoza