

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA: *La indivisibilidad de la nación: límite expreso a la reforma de la Constitución española de 1978*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, 188 págs.

La reforma de la Constitución es la asignatura pendiente de nuestro sistema constitucional. A diferencia de otros países de nuestro entorno (Francia, Italia, Alemania o Portugal) que han llevado a cabo con normalidad reformas constitucionales para adaptar sus textos fundamentales a las nuevas circunstancias políticas, sociales y económicas, la Constitución española de 1978 solo ha experimentado en sus cuarenta y cinco años de vigencia dos reformas puntuales. El libro de Ignacio González pone de manifiesto una de las principales causas que explican el temor y el recelo con que se contempla en España el instituto de la reforma. El miedo a la reforma se debe, en buena medida, a nuestra dificultad para comprenderla como un «mecanismo de defensa de la Constitución» como explicó con su lucidez habitual el añorado director de esta Revista, profesor Pedro de Vega, en una obra clásica e imprescindible sobre el tema. Si la reforma constitucional se concibe como una operación jurídica solo limitada formalmente, pero carente de límites materiales, podría utilizarse no para «defender» el texto sino para destruirlo. A este crucial y nuclear problema de la teoría de la constitución y de la praxis constitucional de España se enfrenta el profesor Ignacio González García en su monografía *La indivisibilidad de la nación: límite expreso a la reforma de la Constitución española de 1978*.

El examen de la problemática de la reforma constitucional en España debe partir del hecho de que la Constitución carece de cláusulas de intangibilidad y en su artículo 168 prevé un procedimiento para la «revisión total». En ese contexto, el Tribunal Constitucional —con el respaldo de buena parte de la doctrina— sostiene la tesis de que no existen límites materiales a la reforma. El libro del profesor González tiene por objeto refutar esa tesis y defender que el principio de indisolubilidad e indivisibilidad de la nación contenido en el artículo 2 se configura como un límite material «absoluto y expreso» al poder de reforma.

El libro ve la luz en un contexto político en el que desde distintos ámbitos se plantean propuestas de reforma de nuestra organización territorial en sentido confederal y, por lo tanto, claramente incompatibles con el principio de unidad de la soberanía y de la nación. Para afrontar con rigor ese debate este libro resulta muy clarificador. Desde esta óptica, el propio autor considera que su estudio más que como una elección es «casi una obligación profesional para el constitucionalista dedicar algún tiempo a reflexionar sobre estas cuestiones absolutamente nucleares de la disciplina» (p. 12). El interrogante al que se enfrenta es el siguiente: «¿Es posible reformar nuestra constitución bien

para decidir directamente la secesión de una parte del territorio nacional, bien para reconocer y regular el derecho a la secesión ejercible por parte de algunas Comunidades Autónomas?» (p. 24). Interrogante que conecta con el clásico problema de los eventuales límites absolutos a la reforma de la constitución.

El libro está estructurado en tres capítulos. El primero de ellos está dedicado a analizar el principio de unidad nacional y la problemática de la reforma en el constitucionalismo histórico español, en los debates de la constituyente de 1977-78, en el derecho comparado y, finalmente, en la doctrina del Tribunal Constitucional. De esta forma, el primer capítulo recoge un detallado y exhaustivo estado de la cuestión o del problema. El segundo capítulo se dedica a exponer el amplio elenco de posiciones doctrinales que concluyen que la «indisoluble unidad de la nación» es un límite implícito a la reforma constitucional.

Finalmente, en el tercer capítulo es donde el autor explica y justifica su posición sobre el tema. Lo que él mismo denomina «una inédita vuelta de tuerca» a las tesis expuestas en el capítulo anterior, en la medida en que defiende que «la indivisibilidad de la nación» es un límite absoluto y expreso a la reforma de la Constitución de 1978.

Dentro del primer capítulo resulta de especial interés el examen de los debates parlamentarios. El autor nos recuerda que la doctrina considera la superrigidez del procedimiento de reforma previsto en el art. 168 como una forma de «compensar» la ausencia de cláusulas de intangibilidad. Y que, desde esa óptica, mediante el artículo 168 podría modificarse e incluso suprimirse el artículo 2 (indivisibilidad de la nación). González, tras examinar los debates constituyentes sobre el artículo 2 y 168, pone en cuestión esa conclusión. En la constituyente se rechazó de forma expresa la inclusión en el texto constitucional de una cláusula de intangibilidad a favor del principio de indivisibilidad de la nación. Sin embargo, el autor sostiene que de ese rechazo no cabe deducir que la voluntad del constituyente fuera considerar el principio de unidad de la nación disponible para el poder de reforma. Y ello porque como pone de manifiesto al reproducir las intervenciones de los representantes de los distintos grupos políticos, el rechazo de la cláusula se debió a considerarla redundante o innecesaria: «Tanto el Grupo Parlamentario Socialista como el Comunista coincidieron en señalar que votaban en contra porque la enmienda resultaba innecesaria al estar la indisolubilidad/indivisibilidad de la Nación ya suficientemente garantizada en el artículo 2 de la Constitución, no porque creyeran conveniente dejar esta cuestión abierta a los procesos de reforma constitucional» (p. 59). Las intervenciones de los diputados y profesores Peces-Barba y Solé Tura confirman esta interpretación. Desde esta óptica, González expone como el principio de «indivisibilidad de la Nación» entendida como Poder Constituyente es no solo el fundamento de la Constitución sino

también «el primer principio y la primera decisión» de la Constitución (p. 61). O, en palabras del profesor Solozábal, «un prius sociológico y emotivo anterior y superior a la propia Constitución» (p. 68). Efectivamente, si toda Constitución tiene un autor y es obra de un poder constituyente, tanto por razones lógicas como cronológicas, el surgimiento y la unidad de aquel son previos a la Constitución.

En este punto, González recuerda las acertadas consideraciones de su maestro el profesor Ángel Garrorena sobre «la Constitución de la Constitución» (p. 71). El catedrático de la Universidad de Murcia destacó la relevancia a efectos hermenéuticos del título preliminar. Este contiene una serie de «predicados básicos» que operan «en un proceso de autodefinición a través del cual el Estado correspondiente expresa las que considera sus opciones fundamentales y primeras». Son estas opciones «el núcleo en el que queda anudada la coherencia última del sistema constitucional». La existencia de esta «Constitución de la Constitución» —tributaria en última instancia de la distinción de Schmitt entre constitución y ley constitucional— determina para Garrorena que una norma constitucional «contraria a tales premisas plantearía de plano [...] el problema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la propia Constitución». La indivisibilidad de la nación proclamada en el artículo 2 formaría parte de esa constitución de la constitución. Y con esas premisas, González va a examinar la relación (eventual contradicción) entre el art. 2 y el art 168 CE, y lo va a hacer criticando con dureza el hecho «sorprendente» de que «buena parte de la doctrina haya venido interpretando el artículo 2 CE desde y a la luz del artículo 168 CE, en lugar de hacerlo al revés» (p. 75).

Este fundamental capítulo primero (cuya extensión supera a los otros dos juntos) concluye con un imprescindible examen al derecho comparado. González examina otros ordenamientos y el modo en que los tribunales constitucionales responden al problema. El autor advierte cómo, aunque las Constituciones de Alemania e Italia tienen cláusulas de intangibilidad, estas no aluden a la unidad/indivisibilidad del Estado. Sin embargo, a pesar de esa ausencia, los respectivos tribunales constitucionales de ambos países han declarado que no cabe la secesión de ningún territorio, ni siquiera por la vía de la reforma constitucional. Distinta es la posición de nuestro Tribunal Constitucional (STC 42/2014), que sí admite esa posibilidad: «Nuestro Tribunal Constitucional tenía muy cerca algunos referentes comparados, singularmente el italiano, que podrían haberle orientado a entender que también nuestro artículo 2 establece un límite claro a la reforma de la Constitución, y ello al margen de la ausencia de una cláusula de intangibilidad expresa en el Título X que pudiera reforzar esta opción interpretativa» (p. 85). En este contexto, el interés de la monografía de Ignacio González reside precisamente

en cuestionar la doctrina del Tribunal Constitucional español sobre el tema y según la cual el artículo 2, y en particular la condición indisoluble/indivisible de la nación es revisable por la vía del artículo 168 (p. 99).

En el capítulo segundo de la obra, González hace un repaso detallado de las principales posiciones doctrinales sobre esta problemática. Se examinan sucesivamente las tesis de Aláez Corral y Bastida que defienden que el artículo 2 puede ser reformado por la vía del 168, y de esa forma podrían incluirse en la Constitución cláusulas de secesión; las de Aragón que rechaza que mediante el 168 se pueda incorporar a la Constitución el derecho a ejercer la secesión: «Ni la nuestra, ni ninguna Constitución, puede incluir en su texto tal derecho, porque de hacerlo, se destruiría la Constitución misma» (p. 119); pero ello no por la existencia de ningún tipo de límite material sino por tratarse de «un presupuesto ontológico del concepto de Constitución» ya que una Constitución dejaría de ser tal si admitiese el derecho de autodeterminación territorial; las del profesor Solozábal, para quien la exclusión de la posibilidad de reformar la Constitución para incorporar el derecho de secesión resulta «obvia» (p. 127); y finalmente las mías, en el sentido de considerar la unidad de la soberanía y de la nación «un límite material implícito, de carácter universal, al poder de reforma» (p. 139).

Con esas premisas y en diálogo con los autores examinados, en el tercer capítulo el autor expone y justifica su propia tesis: la indivisibilidad de la nación es un límite absoluto y expreso a la reforma de la CE 1978. Posición que él mismo califica como una «inédita vuelta de tuerca».

El punto de partida para su construcción es el rechazo de que los únicos límites materiales absolutos y expresos a la reforma sean los previstos en cláusulas de intangibilidad. Si así fuera, en aquellos ordenamientos como el nuestro que carecen de tal tipo de cláusulas no cabría hablar de límites materiales absolutos y expresos. Para González, una constitución puede recoger en su título preliminar o en otras normas distintas de las reguladoras del procedimiento de reforma y por tanto sin la estructura formal típica de una cláusula de intangibilidad, límites absolutos al poder de reforma. Límites que son expresos por estar formulados explícitamente como tales, aunque no con la estructura típica de la cláusula de intangibilidad. Tal sería el caso del principio de indisolubilidad/indivisibilidad de la nación. González rechaza así que «las cláusulas de intangibilidad material —que por supuesto han de ser claras y explícitas en el Texto Constitucional— deban estar necesariamente ubicadas en el Título X relativo a la reforma de la Constitución y tengan que estar formuladas con la redacción el precepto X es inmodificable/irreformable» (p. 147).

En segundo lugar, el autor rechaza la tesis mayoritaria de que la indisolubilidad y la indivisibilidad sean términos equivalentes. En este sentido se

hace eco de la tesis de mi maestro, el profesor Torres del Moral, quien fue el primero en advertir la pertinencia y utilidad de distinguir entre ambas. Para González, la indisolubilidad es el fundamento de la Constitución, una realidad previa, mientras que la indivisibilidad es una decisión normativa del constituyente, un mandato que establece un límite explícito a la revisión constitucional.

En tercer lugar, González niega valor hermenéutico a la previsión de un procedimiento para la «revisión total» de la Constitución. Este es el razonamiento más controvertido de cuantos se exponen para justificar su posición. El autor advierte que es preciso enfrentarse a una «aparente contradicción» entre dos preceptos: «No cabe sostener que la lectura del artículo 2 deba hacerse a la luz del artículo 168», al fin y al cabo, el instituto de la reforma «se encuentra al servicio de la permanencia de la misma» y si no se incluyó en el artículo 168 el límite que nos ocupa fue porque se consideró innecesario hacerlo (p. 158).

Por todo lo anterior, González concluye afirmando —en contra de la opinión doctrinal mayoritaria y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional— que «el artículo 2 establece clara y expresamente la indivisibilidad de la nación como límite material a la reforma constitucional, con todas las consecuencias que de ello se pudieran o debieran derivar, independientemente de que estas pudieran resultar políticamente incómodas o incluso, inconvenientes» (p. 170). Coincido plenamente en que esta es la única forma de comprender cabalmente la reforma como un instrumento de defensa de la Constitución porque, como nos advertía Pedro de Vega, con la reforma se puede legalizar el cambio, pero no la ruptura ni la revolución.

Con todo, desde un punto de vista jurídico formal, no resulta fácil negar la existencia de una contradicción real entre la expresa previsión de una «revisión total» en el artículo 168 y lo dispuesto en el artículo 2. González la califica como «contradicción aparente» y la resuelve interpretando el artículo 168 en función del 2 (y no al revés). En todo caso es una contradicción que no se puede resolver ni mediante la ponderación (que sirve para resolver conflictos entre normas principales, como las que reconocen derechos) ni mediante la aplicación del criterio de prevalencia de la norma especial frente a la general (que se aplica cuando la Constitución contiene excepciones a determinadas normas, como es el caso del artículo 57 en relación al 14). La interpretación propugnada por González, para resolver esta contradicción entre normas constitucionales, hace prevalecer una norma constitucional sobre otra. Partiendo de la distinción efectuada por Schmitt entre constitución (núcleo intangible no modificable) y leyes constitucionales (reformables), o por su maestro Garrarena entre «la Constitución y la Constitución de la Constitución», González podría haber asumido directamente la tan conocida como

controvertida tesis de Bachoff de la existencia de normas constitucionales inconstitucionales. Desde esa óptica, la previsión de una «revisión total» de la Constitución sería inconstitucional por su abierta contradicción con el artículo 2. En lugar de ello, el autor llega a un resultado práctico similar mediante la técnica de la «interpretación conforme». La previsión de una «revisión total» en el artículo 168 no resulta inconstitucional siempre y cuando se interprete que de la misma está excluida el principio de indivisibilidad de la nación contenido en el artículo 2. Y esa interpretación conforme se basa en la consideración de dicho principio como un límite material expreso y absoluto.

Por todo lo anterior, la obra de González García supone una aportación notable y enriquecedora al estudio de la problemática de la reforma constitucional. Efectivamente, aborda desde una perspectiva novedosa el significado y alcance del principio de indivisibilidad como límite a la reforma. Frente a quienes le niegan cualquier virtualidad o frente a quienes hemos defendido su carácter de límite implícito, afirma con argumentos sólidos y convincentes su carácter de límite expreso. Esta diferente comprensión del artículo 2 tiene para el autor importantes consecuencias. No es lo mismo entender, como hacen los autores examinados en el capítulo segundo, que el artículo 2 contiene un límite material «implícito» al poder de reforma que defender como hace el autor que se trata de un límite «expreso». Y ello porque mientras que el valor de los límites implícitos es discutido, todos reconocen el de los expresos. Con todo, y sin negar el valor de la distinción, en la problemática de los límites a la reforma, lo esencial es el sustantivo y no el adjetivo. Esto es, la cuestión principal y esencial es determinar si se reconoce o no la existencia de un límite material que el poder de reforma no puede traspasar y por cuyo respeto vela el Tribunal Constitucional. Que dicho límite sea considerado explícito o implícito resulta secundario.

En este apasionante debate uno de los principales méritos de esta brillante y sugerente monografía es haber defendido con argumentos consistentes que fuera de las cláusulas típicas de intangibilidad también podemos encontrar límites materiales absolutos y expresos al poder de reforma. Y añadiría que —aunque no lo menciona el autor por exceder del ámbito de su trabajo— el artículo 2 no es el único. Lo mismo cabría decir del artículo 10. 1 y del principio de dignidad humana.

*Javier Tajadura Tejada*

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea