

IV JORNADAS INTERNACIONALES DE CIENCIA POLITICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL

Organizadas por las cátedras de Teoría del Estado y Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, al frente de las cuales se encuentran los profesores Juan Ferrando Badía y Diego Sevilla Andrés, respectivamente, por la Fundación Friedrich Ebert y por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, se celebraron en Valencia, desde el 4 al 17 de octubre, las IV Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional.

Siguiendo el camino y aceptando la herencia de las celebradas en Salamanca, Zaragoza y La Laguna, las IV Jornadas estudiaron el momento constitucional que atraviesa España. A diferencia de las anteriores, contaban ya los ponentes con un material producido por los encargados de redactar la Constitución sobre la que el pueblo español debe pronunciarse el 6 de diciembre. Las fechas coincidían con la aprobación de la misma en el Pleno del Senado. Quedaba todavía la labor de la Comisión mixta, Congreso y Senado, la ratificación posterior de la misma por cada una de las dos Cámaras por separado, así como su sometimiento al referéndum de la nación. Por esta razón flotó siempre en el ambiente una ligera sensación de provisionalidad en los análisis y conclusiones, más acentuada en aquellos temas en los cuales el Senado había introducido modificaciones al texto que le llegó del Congreso de los Diputados.

El acto inaugural de las Jornadas se celebró en el Aula Magna de la Universidad de Valencia con las intervenciones del profesor Ferrando, quien resaltó la oportunidad del momento en que tenían lugar aquéllas y glosó la fecunda historia del *alma mater* valenciana, alimentada por la savia intelectual de ortodoxos y heterodoxos de otros tiempos y aun de nuestros días; del profesor Valencia Carmona, quien ensambló también a defensores de

distintas posiciones ideológicas en una común pasión e intercomunicación entre Hispanoamérica y la «Madre Patria»; de Dieter Koniecki, quien combinó en su discurso las palabras propias de un anfitrión y las de quien conoce en profundidad la realidad política española. Tras declarar inauguradas las Jornadas el vicerrector de la Universidad, los «jornadistas» tuvieron ocasión de asistir a una «exposición de fondos bibliográficos publicados por el antiguo I. E. P., hoy Centro de Estudios Constitucionales». Fernando Prieto, director del C. E. C., puso éste, en compañeras palabras, a disposición de los presentes, a fin de trabajar conjuntamente para mayor gloria del constitucionalismo español.

Todavía en el marco del Aula Magna se celebró la primera sesión de trabajo y a continuación nos trasladamos todos a las mismas orillas del Mediterráneo, en el marco incomparable de la Albufera y El Saler, espinas clavadas en el corazón de cuantos valencianos aman su naturaleza. Lejos de las pasiones del *Cañas y barro* blasquista, los ánimos estaban más cercanos al poema de Karafis, de la cultura mediterránea, cuando nos relata los pensamientos de Jantes, hijo de Antonio: «Mis días más preciados son aquellos / en que abandono la búsqueda estética / en que dejo el hermoso y rígido helenismo / con su obsesiva preocupación / por la belleza de los miembros blancos y perfectamente dibujados.»

Porque junto a la visión académica todo el mundo era muy consciente del significado de una Constitución tras la larga noche constitucional del franquismo, y la ya imperiosa necesidad de la misma limaba los puros planteamientos del lado de la Ciencia.

Así, fue frecuente la combinación de análisis, críticas, temores hacia el futuro y pronunciamientos favorables a la aprobación de un texto aún formalmente imperfecto. Nadie comparte ya el optimismo respecto a los textos de los padres del constitucionalismo. Casi todos piensan que el correcto funcionamiento de los órganos y mecanismos previstos en la Constitución depende más de lo que vagamente llamamos «comportamiento político» que de su mismo articulado. Pero también es general la creencia de que una Constitución mala disfuncionaliza ese mismo «comportamiento político», genera continuamente problemas. Abundó, por ello, la crítica, pero sin llegar al rechazo. Se expusieron los problemas técnicos que conlleva un texto de consenso, pero se convino en que el dichoso consenso había venido «por añadidura». Se hablaba de la España de 1978 y no de ningún supuesto teórico.

Habida cuenta la limitación de estas páginas, y la siempre útil excusa de que las ponencias presentadas están destinadas a ser publicadas a no mucho

tardar, nos detendremos brevemente aquí en los temas más relevantes tratados durante esos días. Remitimos, pues, a dicha futura publicación a quienes lean estas notas, en la seguridad de que allí encontrarán lo que aquí, por evidentes razones, no podemos reflejar puntualmente, tanto en lo que afecta al contenido de las ponencias como al tratamiento de cada una de ellas.

* * *

Ya en la primera sesión de trabajo se planteó una cuestión que esparce sus efectos sobre todas las demás. Nos referimos a la especificidad del caso español entre los procesos de transición desde la dictadura a la democracia. Especificidad que se manifiesta no sólo en el mantenimiento de ciertas instituciones, sino en el carácter de enlace entre ambas situaciones jugado por las mismas. El profesor Ignacio Sotelo se extendió, en este sentido, en la necesidad de reformular la contraposición ruptura-reforma y en su posible sustitución por los dilemas cambio y continuidad, ruptura de la legitimidad y continuidad legal. La existencia de la Monarquía había posibilitado ese punto de enlace y habría hecho inviable un proceso constituyente en unas Cortes estrictamente constituyentes, lo que indudablemente comporta limitaciones o, si se prefiere, condicionamientos al propio constituyente.

Muy vinculados al tema general del proceso de transición estaban algunos de los aspectos tratados en las ponencias de los profesores Nunes de Almeida, Porres Azkona y Javier Jiménez Campo, Cascajo Castro y Vilas Nogueira. El primero de ellos aportó su experiencia como miembro de la Comisión Constitucional portuguesa, analizando de forma especial la problemática que suscita la pérdida de vigencia del derecho preconstitucional en todo aquello que contradice a la norma constitucional, sobre todo si, como es de suponer, dicha norma no se halla todavía desarrollada legislativamente. Si bien el caso portugués es un supuesto de ruptura, tal problemática se presenta también entre nosotros, y al análisis de la misma dedicó algo de tiempo Nunes, así como Cascajo, quien no sólo abordó las consecuencias de la disposición derogatoria de nuestro proyecto, sino que entró en la distinción entre Constitución material y Constitución convencional. Las otras dos ponencias señaladas analizaron la transición, mas desde una perspectiva ideológica. Porres y Jiménez analizaron las consecuencias en las propias normas constitucionales de la ideología del compromiso que ha imperado en nuestro proceso constituyente. Vilas estudió la autolimitación del soberano constitucional en tanto que, lejos de neutralizarse el poder de clase, se reproduce el poder de clase burgués, que no representa más que una parte

de ese soberano constitucional. En definitiva, se trata de una adaptación del cuadro constitucional para la continuidad de un mismo poder de clase.

Un segundo bloque de ponencias giraron en torno al siempre presente tema de los procedimientos directos e indirectos de participación política. Julián Santamaría analizó en tres fases la relación entre democracia directa y democracia representativa, situando a la primera bien como alternativa de la segunda, como acelerador del cambio social según los presupuestos de los socialistas científicos o como complemento o correctivo del régimen representativo, extendiéndose sobre la distinta suerte corrida por las instituciones de democracia directa en los sucesivos textos constitucionales, desde el borrador al proyecto del Senado. Cruz Villalón estudió el referéndum consultivo, así como las funciones legislativas del cuerpo electoral y, en general, los elementos plebiscitarios que el texto constitucional limita en el artículo 87 de su definitiva redacción en lo que se refiere a iniciativa y relativiza en el artículo 92 en lo que se refiere al referéndum consultivo, y en ambos casos remite para su desarrollo a sendas leyes orgánicas.

Fue precisamente el de las leyes orgánicas uno de los puntos más debatido en las Jornadas. Se convino de forma general en que las abundantes remisiones a las leyes orgánicas convierten en poco menos que permanente el propio proceso constituyente. Angel Garrorena criticó la misma utilización del concepto, cuya precedente utilización ha estado caracterizada por la imprecisión y la inestabilidad, y de cuya futura utilización son esperables comportamientos disfuncionales a causa de su «espúrea naturaleza jurídica». Pedro de Vega se preguntó si no podría violarse el carácter supremo de la Constitución, hecho posible por medio de la rigidez de su revisión, a través del procedimiento de las leyes orgánicas. La incrustación de esta categoría normativa entre la Constitución formal y la ley ordinaria no pareció convencer a nadie. El tema de la revisión constitucional fue estudiado por Rogelia Calzada, que señaló el alto grado de rigidez del proyecto.

Otro de los temas ampliamente debatidos fue el de las garantías constitucionales. Pablo Lucas Verdú señaló también el peligro del reenvío para el adecuado disfrute de los derechos humanos y se extendió sobre las distintas ideas inspiradoras de los derechos y libertades básicas, deteniéndose en el distinto grado de efectividad alcanzado por la idea social que busca no sólo la libertad, sino también la igualdad, para lo cual nuestro texto obliga a los poderes públicos a «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», lo que podría no corresponderse con algunos apartados impregnados de la idea liberal.

Dentro de este capítulo de las garantías recibió especial y crítica atención

el Tribunal Constitucional. Antonio La Pèrgola hizo un detallado análisis del Tribunal Constitucional italiano, y en un animado coloquio aportó su singular experiencia a quienes se interesaron por el posible carácter político del mismo, pensando más en la situación española, y a quienes se interrogaron por su posible tendencia a la omniintervención. En este sentido, Manuel Aragón expresó repetidamente su preocupación por la posible revisión jurisprudencial por parte de aquél. Rosa María Ruiz de la Peña presentó un estudio comparado del Tribunal que configura el texto actual y el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución de 1931 en lo que respecta a la composición, atribuciones y funcionamiento de ambos. Joaquín Arcenegui, que incidió sobre este mismo tema, extendió el análisis comparado a los casos alemán e italiano. El Tribunal Constitucional fue muy debatido al ser general la conciencia de su papel clave en la interpretación de una Constitución especialmente ambigua por la ya citada voluntad de compromiso.

Pero el tema al que más espacio se le dedicó en estas IV Jornadas fue el desarrollo de los procesos autonómicos. El profesor Ignacio María de Lojendio, decano de los profesores allí reunidos, dictó una conferencia sobre el proyecto de nueva Constitución de Suiza, al que consideró un punto de referencia, especialmente significativo, tratándose de un modelo que tradicionalmente ha venido siendo un muy singular punto de referencia. Dieter Nohlen estudió el desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania, y desde una visión dinámica de este federalismo, y no constitucionalmente estática, abordó las relaciones entre el sistema federal y la competencia de los partidos políticos, con su incontenible tendencia hacia la concentración y bipolarización dentro de un Estado federal. El profesor Valencia Carmona conferenció sobre el federalismo mexicano, y tras considerar que la idea federal impregnaba toda la historia mexicana, se detuvo en los problemas que genera el continuo incremento de la Administración federal y la progresiva concentración de actuaciones por parte de la misma.

F. Javier Corcuera planteó una cuestión que ha sido objeto de una aguda atención en las últimas fases de elaboración del texto constitucional y que precisamente aquellos días estaba agotando la última posibilidad de solución satisfactoria: el de la inclusión o no de los derechos históricos vascos en la propia Constitución y en qué términos, caso de producirse ésta. Fue un análisis que quiso situarse en la necesidad de incorporar al sentimiento nacionalista vasco al campo de los que voten afirmativamente a la Constitución, necesidad que, según Corcuera, debió primar al enfocar la cuestión. Germán Gómez analizó las situaciones de conflicto entre poderes centrales y poderes autónomos, con especiales referencias a la actuación del Reich

contra Prusia en el marco de la Constitución de Weimar y a la del Gobierno republicano *versus* la Generalitat de Catalunya, a raíz de los sucesos de octubre de 1934, para ceñirse después a los supuestos del definitivo artículo 155 del texto actual. Isidre Molas se centró en el espinoso tema del reparto de competencias entre Estado y Comunidades autónomas.

Y ya en la fase final de las Jornadas el desarrollo de los procesos autonómicos fue abordado en auténtica avalancha por los equipos de los profesores Ferrando y Sevilla Andrés, anfitriones académicos de aquéllas. Vicente Franch analizó la posición de distintos grupos parlamentarios en el debate sobre el concepto de «nacionalidad», criticó el artículo 2.º y apuntó las consecuencias jurídicas de la diferenciación entre «regiones» y «nacionalidades». Enrique Alvarez se centró en torno a la naturaleza jurídica de las comunidades autónomas, así como la de municipios y provincias, calificando al Estado configurado por la Constitución española como un Estado regional. Julia Sevilla estudió la provincia en el marco de la II República, en el ordenamiento italiano y en el proyecto español. Luis Aguiló analizó la organización de los poderes autonómicos, centrándose en los antecedentes estatutarios valencianos, en los anteproyectos actuales y la regulación del propio texto constitucional. José Asensi estudió la competencia legislativa de las comunidades autónomas, sus límites, control, así como las relaciones entre la ley estatal y la legislación de aquéllas. Martínez Sospedra analizó el contenido de los Estatutos de autonomía según el proyecto constitucional, así como la distribución de competencias según el grado de las autonomías. Remedios Sánchez siguió la configuración del Senado a través de nuestra historia constitucional, de la ley para la Reforma Política y de los distintos textos surgidos en el proceso constitucional, tema sobre el que también se había pronunciado en otro momento Romero Gómez. Rosa Ripollés estudió la articulación de las comunidades autónomas y el Estado, deteniéndose especialmente en el control por parte del ejecutivo estatal a través del delegado del Gobierno, figura que recoge el definitivo artículo 154 y cuya naturaleza y competencias están delimitadas de forma excesivamente vaga.

Además de lo hasta ahora reseñado, el profesor Marcos Kaplan dictó una conferencia acerca de la intervención del Estado y de la Empresa pública en la América Latina, del carácter de dicha intervención, de sus consecuencias sociopolíticas y de la necesidad de reelaborar las estrategias de lucha contra la dependencia y el totalitarismo. Sobre la creciente acción del Estado y sobre las quiebras del principio de legalidad a que ello tendía, en el marco del modo de producción capitalista, disertó Carlos de Cabo. El profesor Murillo Ferrol dictó una conferencia sobre la libertad de residencia que se contempla en el artículo 19 del texto constitucional. Miguel Beltrán se in-

terrogó y nos hizo interrogar a los presentes sobre cuál debería ser el adecuado tratamiento de la militancia política de los funcionarios en relación con su neutralidad y el funcionamiento regular de la Administración. Habló del curioso mundo del cesante del siglo pasado, a quien calificó como un ciudadano no normal, y dentro del tono distendido Murillo Ferrol apuntó que tampoco el funcionario era un ciudadano normal. Juan Carlos González analizó la figura del presidente del Gobierno, tanto en nuestra tradición constitucional como en el texto actual. Zafra Valverde, tras señalar que el texto a debatir sólo ofrecía seguridad jurídica sobre cuestiones políticas formales, buscaba dónde hallar una moral, un mínimo consenso metafísico que limite los derechos y fundamente los deberes fundamentales. Manuel Ramírez Jiménez intervino con una ponencia sobre el sistema de partidos durante el proceso constituyente, en la que tras analizar el régimen de partidos de la II República y la situación actual considera discutible que camináramos hacia un bipartidismo. Manuel Contreras y Portero Molina analizaron la actuación de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración del texto constitucional, centrándose en los aspectos donde había existido mayor conflictividad. Pablo Lucas Murillo habló de la relativización del Gobierno y de las Cortes ante el poder político sindical.

Un cierto núcleo temático lo constituyeron las ponencias dedicadas al tema de la educación. El profesor Pierangelo Catalano analizó la autonomía universitaria a la luz de la interconexión en la norma constitucional italiana de elementos ideológicos procedentes del filón democrático-rousseauiano, católicos y marxistas. Gabriel del Estal criticó el tratamiento dado en nuestro proyecto de Constitución al tema de la enseñanza por entender que no se garantizaba el derecho a dirigir centros, y planteó la problemática del Estado laicista y del Estado aconfesional y sus repercusiones en la educación. El autor de esta «crónica» presentó, a su vez, una ponencia sobre educación y Constitución, en la que se hacía un análisis de nuestra historia constitucional al respecto, de la posición de la Iglesia, partidos políticos más significativos y organizaciones sociales, y del articulado del texto constitucional, concluyendo sobre las posibilidades abiertas a distintos programas de gobierno.

Las Jornadas llegaron a su punto final con la conferencia de los profesores Ortí Lahoz y Antonio Tomás Carpi sobre el tema de las disparidades económicas entre las comunidades autónomas del Estado español, lo que obliga a la necesaria intervención a través de un fondo de compensación estatal si no se quiere que tales disparidades se agudicen.

El texto fue, pues, sometido a análisis y crítica durante estos días y desde distintas perspectivas, y salvo alguna excepción ocasional la conclu-

sión fue que éste era imperfecto, que algunos de sus puntos podían ser conflictivos y disfuncionales en el futuro, pero que a pesar de esa imperfección —o precisamente por eso mismo— había que aceptar el texto porque lo que estaba en juego no era una Constitución u otra, sino tenerla o no tenerla, es decir, la posibilidad misma de un marco democrático que posibilitara el juego —aunque relativo— de las distintas propuestas políticas.

ENRIQUE GUERRERO SALOM