

**García Escudero, José María y García Martínez,
María Asunción: *La Constitución día a día*. Congreso de los
Diputados, Madrid, 1998, 214 páginas**

I

En el panorama de la dogmática jurídica en España, como es bien sabido, la afirmación y la ulterior consolidación del Derecho constitucional son realidades «recientes».

Frente a la tradición del Derecho político, sólidamente edificado sobre los cimientos del culto a unas normas políticas asépticas, el Derecho constitucional, centrado en el estudio de la Constitución como norma jurídica, tan sólo ha florecido a raíz de la aprobación de la vigente Constitución de 1978. Este florecimiento es fruto del giro radical, de esos que se denominan copernicanos, que la entrada en vigor de la Carta Magna ha comportado en nuestro ordenamiento. Y es que, a diferencia de la precedente situación de baldío, la Constitución afronta la labor de dotar a nuestro sistema normativo de una norma jurídica suprema consentida por la mayoría de los ciudadanos, norma que, desde la cúspide, informa todo el ordenamiento jurídico que ella misma diseña, estableciendo un sistema de valores, en los «temas clave», articulado con la finalidad de superar el secular conflicto civil que ha presidido la sociedad española. Dicho con otras palabras, la atención por el Derecho constitucional es la consecuencia del mayor mérito de la Constitución de 1978, mérito que no es otro que el de haber tendido un puente de entendimiento entre las, sistemáticamente renovadas, versiones de los liberales y los absolutistas que desde la guerra y revolución, en 1812, han marcado la dinámica pendular del dilatado e inconcluso proceso de modernización de España.

En efecto, en los albores del siglo XIX un conjunto de circunstancias ocasionales crearon una coyuntura favorable para que un amplio sector de la opinión nacional se comprometiese en la lucha por el poder, con objeto de llevar a cabo una radical transformación de los supuestos que servían de base a la España del antiguo régimen. En este contexto, conforme ha reiterado Artola, la obra de las Cortes de Cádiz respondió a dos objetivos básicos: construir un nuevo régimen y promover la transformación de la sociedad. La labor de las Cortes vendría así a despertar un «entusiasmo inicial», fruto de la proclamación de los tres principios que serían las columnas de la futura Constitución: el principio de soberanía nacional, el principio de división de poderes y la nueva representación, rompiendo con la tradición de mandato imperativo para conferir a los diputados el carácter de representación de la nación en su totalidad.

* Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

Empero, el texto gaditano, cuyo artículo 6 disponía la obligación de todos los españoles de ser justos y benéficos —y quizá porque esta pía prescripción no se actualizó—, no consiguió arraigar en el entramado constitucional. Su operatividad, sin ambages, es un mero mito. Fue éste, sin lugar a dudas y en palabras de Vilar, no sólo el fracaso de unos cuantos años, sino el de todo un siglo. Y es que, sin apasionamientos —los que todo mito genera—, ha de recordarse que, al margen de su prácticamente inexistente vigencia jurídica efectiva, «la Pepa» tuvo una muy débil incidencia en el liberalismo español mayoritario durante todo el siglo XIX, el cual casi al poco de nacer le fue dando la espalda. De facto, desde el Estatuto Real hasta la Constitución de 1876 el Estado español se vertebraría a partir de unos principios distintos, cuando no opuestos, a los que la Constitución de Cádiz había recogido.

Lo verdaderamente significativo es que, desde 1812, España ha estado aquejada, de manera constante, por un inacabable ir y venir, tejer y destejer, abrir y cerrar sin haber sabido acotar nunca un terreno de encuentro ni arbitrar unas reglas del juego por todos respetadas porque fuesen respetables.

La «anécdota» con la cual los autores de la obra objeto de recensión abren su «*Introducción*» no puede ser más ilustrativa; no me resisto a su reproducción: «Teófilo Gautier hizo su famoso viaje a España en 1840. Entró por Irún, y allí, en un palacio antiguo convertido en Ayuntamiento, vio por primera vez la plancha de yeso con la inscripción: “Plaza de la Constitución”. Y el viajero anotó: “No podía elegirse mejor símbolo. Una Constitución sobre España es una pellada de yeso sobre granito”» (página 9). Y tampoco tengo fuerzas para resistirme a transcribir el comentario de García Escudero y García Martínez sobre la anotación del escritor romántico francés: «Durante siglo y medio, sobre la dura piedra del pueblo español se han ido depositando las pellas de yeso con las que cada fracción de ese pueblo ha querido asegurar su dominio sobre el futuro. Sólo consiguieron mantenerlas el mínimo tiempo indispensable para que la fracción rival echase abajo la orgullosa inscripción y pusiera en su lugar la suya, destinada a sufrir idéntica suerte». Y añaden: «Nunca los españoles se pusieron de acuerdo sobre lo que había que escribir encima del granito (...). El montón de las sucesivas inscripciones deshechas es la triste historia del constitucionalismo español» (página 9).

En este desolador panorama del fracaso de nuestro constitucionalismo histórico, la proclamación de la II República abriría una puerta a la esperanza. Sin embargo, la ilusión pronto se desvanecería. No puede olvidarse, como destacara Vicens Vives, el estilo frío y doctrinal adoptado desde el comienzo por el Gobierno republicano, que parecía trabajar sobre un esquema de hipótesis sociológicas, y no sobre la realidad viva del país. En este contexto, la Constitución de 9 de diciembre de 1931, uno de los textos del grupo de las llamadas «Constituciones de los profesores», no pudo sustraerse a la inveterada pretensión de cada partido de convertir puntos de su programa en artículos constitucionales, dejando así impregnado en el texto constitucional, según la profecía de Pérez Serrano, un triste semillero de futuras discordias.

No es este el momento de abordar las causas de esta inestabilidad constitucional, entre las que, sin duda, destaca una variable autóctona, cual es el permanente fracaso en nuestro país de la pretensión constitucional; fracaso que es

fruto de la impotencia de una sociedad atrasada, dividida y políticamente desintegrada para construir el Estado, para suscitar una estructura de integración capaz de sustentar la estabilidad del ordenamiento jurídico como presupuesto del Estado de Derecho. Lo que aquí nos interesa destacar es que esa inestabilidad constitucional, en el marco de una situación política en permanente convulsión, ha comportado una consecuencia negativa: la Constitución no ha logrado entre nosotros aquel séquito de asentimiento que le proporciona efectividad.

II

La ausencia de un sentimiento constitucional, de un afecto libre y crítico hacia los valores constitucionales que sea el soporte diario de un régimen democrático, ha determinado, salvo honrosas excepciones, un desinterés generalizado por el estudio del Derecho constitucional desde la óptica jurídica. Este desinterés se ha perpetuado hasta bien entrada la década de los setenta, momento en que la meritada tendencia comienza a quebrarse, especialmente desde la publicación en 1975 de la, sorprendentemente olvidada, *Introducción al Derecho constitucional español*, de Manuel María Fraile Clivillés. Indudablemente, una de las causas de este abandono ha sido el dilatado eclipse de la virtualidad de los principios democráticos, en la urdimbre de un régimen de excepción y poder personal durante el período 1939-1975, lo que inclinó a la doctrina hacia campos «menos comprometidos», como la Historia del pensamiento político, la Ciencia Política, la Historia constitucional o el Derecho constitucional comparado.

Frente a la situación descrita, en los últimos años asistimos a un auténtico «Renacimiento» de la ciencia del Derecho constitucional». La causa directa de este giro radical en el amargo panorama de la ciencia del Derecho constitucional en nuestro país es, obviamente, la aprobación de la Constitución española de 1978. No puede olvidarse que, como advirtiera Fernández-Miranda Campoamor, «la Constitución española de 1978 acaso sea el primer intento viable en la España contemporánea de establecer un marco jurídico de integración política que exprese la realidad de una sociedad relativamente integrada, capaz por tanto de construir un Estado, de organizarse políticamente en Estado y además y sobre todo en Estado de Derecho».

Extraño hubiera sido que la espectacularidad del cambio político y jurídico que la Constitución ha venido a reflejar y su carácter, por primera vez en nuestro país, de norma jurídica suprema que vincula directamente a todos los ciudadanos y poderes públicos, sentando los valores superiores del ordenamiento jurídico, y desde esa supremacía erigiéndose en el parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas del sistema, no hubiera tenido consecuencias en nuestro viejo Derecho político, orientándolo en la línea del análisis jurídico propio del Derecho constitucional.

Empero, no puede dejar de apuntarse un dato que, en cierto sentido, enturbia la bonanza de ese «fervor constitucional». La profunda transformación de nuestro ordenamiento jurídico positivo que la entrada en vigor de la

Constitución ha implicado ha conducido a nuestra doctrina a centrar su atención en los aspectos normativos, incurriendo, quizá con demasiada frecuencia, en un Derecho constitucional nominalista. Se observa así un planteamiento unidimensional, en el que se olvida que la Constitución y la propia ciencia del Derecho constitucional no se agotan en las normaciones de la Carta fundamental ni en las normas inferiores que la desarrollan.

Esta desvinculación entre Derecho y realidad social, entre Constitución y dinamismo de la vida política, impregna la mayor parte de nuestros estudios teóricos, provocando un efecto ciertamente peculiar: en términos coloquiales, se ha analizado, desde diversas ópticas, el «cesto» de la Constitución española de 1978, pero el resultado provoca una cierta insatisfacción, derivada de que se ignoran en dichos análisis los «mimbres» con que dicho cesto se manufacturó. Esta realidad es la que, quizá, explica —a diferencia de otras ramas de nuestro Derecho, y especialmente en el seno del Derecho Público—, la ausencia de manuales comúnmente asumidos como puntos de referencia que sienten las bases de nuestro Derecho constitucional.

Por ello, la aparición de *La Constitución día a día* sólo puede ser cuestionada por un dato temporal y por otro subjetivo: no haber sido dada a la imprenta hace tiempo y no haber tenido una actitud más ambiciosa sus autores. Y es que, como el lector tendrá ocasión de apreciar, en esta obra se encuentra cumplido detalle de los mimbres y del proceso artesanal de manufacturación de la Constitución española de 1978.

Nuestro propósito —explican los autores en la *Introducción*— «es presentar a los lectores no especializados los grandes temas de la Constitución considerados por medio del debate parlamentario; podríamos decir que explicar la Constitución por boca de quienes la hicieron» (página 10). La obra contiene «eso» y en la misma se comprende «todo eso» y «sólo eso» —sin perjuicio de lo que se señalará posteriormente.

III

Entrando ya en los extremos descriptivos, de los que resulta preciso dar noticia, ha de tenerse presente que el texto aquí comentado es fruto de la obra de dos autores que no precisan presentación. José María García Escudero, hombre polifacético —señero jurista, distinguido militar, notable historiador, amante del cine y, ante todo, brillante escritor— es un perfecto conocedor de la transición política española y del proceso de gestación de la Constitución en las Cortes, en las que prestaba sus servicios como Letrado en dicho momento. María Asunción García Martínez, profesora de Derecho constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, es autora de diversos trabajos, entre los que han descollado tanto su descriptiva disección del procedimiento legislativo, obra de ineludible consulta si se quiere conocer el funcionamiento de las Cortes Generales, como su lúcido y agudo análisis del recurso de inconstitucionalidad, aportación capital para la comprensión de la posición del Tribunal Constitucional como poder constituido, configurado como un cuarto poder por la Constitución Española, y su relación con los demás poderes

del Estado. La mera mención de estos nombres y su conocida y fructífera dedicación exonera de ulterior comentario y acredita la notoriedad del trabajo objeto de esta recensión.

En este mismo orden descriptivo, formalmente la obra consta, además de la sucinta y aguda *Introducción* (páginas 9 a 11), de veinticuatro capítulos, a través de los cuales se hace un completo repaso de los temas esenciales planteados durante el proceso constituyente y de las respuestas que la Constitución ofrece al respecto.

Las rúbricas de los Capítulos orientan, por sí mismas, de forma fidedigna sobre el contenido de la obra y el desarrollo de la exposición que ulteriormente analizo: 1. *La Constitución* (páginas 13 a 23); 2. *El consenso* (páginas 23 a 30); 3. *El gran pórtico* (páginas 31 a 36); 4. *La Monarquía* (páginas 37 a 40); 5. *El Rey* (páginas 41 a 50); 6. *El Ejército* (páginas 51 a 56); 7. *La Iglesia* (páginas 57 a 62); 8. *Regionalismo contra federalismo* (páginas 63 a 74); 9. *Las nacionalidades* (páginas 75 a 81); 10. *Las autonomías* (páginas 83 a 92); 11. *Estado integral y estado de las autonomías* (páginas 93 a 102); 12. *Los fueros* (páginas 103 a 110); 13. *Los derechos humanos* (páginas 111 a 119); 14. *La familia* (páginas 121 a 125); 15. *La libertad de enseñanza* (páginas 127 a 133); 16. *Libertad de empresa y planificación* (páginas 135 a 141); 17. *Los conflictos sociales* (páginas 143 a 147); 18. *Las Cortes* (páginas 149 a 159); 19. *El Gobierno* (páginas 161 a 164); 20. *La justicia* (páginas 165 a 171); 21. *La democracia directa* (páginas 173 a 180); 22. *Los estados de excepción* (páginas 181 a 186); 23. *La defensa de la Constitución* (páginas 187 a 196); y 24. *La Constitución de las dos Españas* (páginas 197 a 206). Complementan la obra un epígrafe comprensivo de las *Abreviaturas de Grupos Parlamentarios* (página 207) y un utilísimo *Índice onomástico de diputados y senadores cuyas intervenciones se mencionan en el texto, con indicación de los grupos parlamentarios a que pertenecían y de las páginas del libro en que figuran* (páginas 209 a 214).

IV

Presupuesto lo anterior, y antes de considerar el contenido de la exposición realizada por los autores, debemos detenernos en algunos extremos que no pueden pasar inadvertidos. Extremos, concretamente dos, que, sin duda, constituyen acicate para impulsar al eventual lector a abordar el conocimiento del texto comentado.

El primero de los factores a destacar, y constituye un dato ciertamente relevante en el análisis comparado con otras obras del género que en los últimos tiempos están tan vertiginosamente viendo la luz, es el excelente tono literario del texto, en el que sus autores demuestran un nutrido léxico, así como calidad y elegancia en las formas sintácticas, sin que por ello sufra merma la necesaria energía y rotundidad exigible a cualquier trabajo de investigación que pretenda aportar algo nuevo al panorama bibliográfico. El texto, que pudiera en otras manos haberse convertido en una mera sucesión de citas, luce como un ameno e instructivo relato en las de García Escudero y García Martínez.

El segundo factor que, igualmente, ha de constatarse expresamente, es el más que notable acervo jurídico que derrochan los autores, combinando ágil y fluidamente conocimientos propios de las distintas disciplinas jurídicas implicadas en un texto, como la Constitución, que es la cabeza del ordenamiento jurídico todo. Y es éste un factor nada desdeñable, especialmente si se tiene en cuenta lo tan acostumbrados que estamos —ya casi pasa prácticamente desapercibido— a trabajos de investigación donde su autor sectorializa el conocimiento jurídico hasta el punto de denotar sensibles carencias y lagunas, cuando no yerros, en cuanto, de forma incidental, surge una cuestión de teoría general o, más aún, de raíz jurídica privada. Lejos de esta enojosa realidad, que está convirtiendo en «ingenieros de tornillos» a quienes ignoran qué es una «tuerca», el libro considerado se ofrece como un auténtico «manual introductorio» en la materia que aborda, desgranando los distintos problemas y, especialmente, explicando con claridad y concisión el porqué de las distintas opciones adoptadas por el legislador constituyente.

No puedo, por ende, compartir en sus términos el modesto propósito expresado por los autores, quienes destinan su obra a «presentar a los lectores no especializados los grandes temas de la Constitución considerados por medio del debate parlamentario» (página 10). Es cierto que el libro cumplidamente cubre esa finalidad propedéutica; hasta el punto de que me atrevería a «declarar» su lectura obligatoria en el primer curso de la carrera e, incluso, en el curso de orientación universitaria para los alumnos que pretendieran cursar la Licenciatura en Derecho, pues en él se contienen las herramientas intelectuales para ser «ingeniero», paso previo a cualquier tipo de especialización. Empero, no menos cierto es que, para el lector avezado, el texto ofrece una visión de conjunto del sistema constitucional, precisamente la visión que falta en tantos trabajos de la disciplina, apegados a la literalidad de la norma y a la hercúlea labor de desentrañar el verdadero sentido de sus palabras en relación con otros textos constitucionales, olvidando que la realidad de una Constitución, que es norma jurídica pero no sólo eso, está en su politicidad, lo que exige su comprensión como un todo, en el cual cada una de sus piezas está vinculada causalmente con las demás, cobrando sentido en su unidad. Y es que la Constitución es una estructura, es decir, un sistema de transformaciones autorreguladas.

V

El contenido de la obra, permitiéndome reformular el orden de exposición por el que optan los autores, podría sistematizarse en cinco grandes bloques, los cuales ofrecen una consideración del sistema constitucional en su conjunto, aunque se denote la carencia de un Capítulo específico dedicado a las fuentes del Derecho.

1. El primero agruparía los tres capítulos iniciales, donde, sin lugar a dudas, por la propia materia considerada, se encuentran las claves del sistema establecido por la Constitución de 1978 y, me atrevería a decir, las páginas más

brillantes de la obra comentada —al margen del excepcional Capítulo de cierre.

En el Capítulo 1: *La Constitución*, tras una sincrética, pero lúcida, exposición de los dos intentos normativos de organización de la convivencia registrados en 1876 y 1931, se describe el iter procedimental del proceso de elaboración de la vigente Constitución. Destacan algunos datos, que quizá usualmente pasan desapercibidos, y que conviene recordar. Primero, el hecho de que «en la elaboración de la Constitución de 1978, ni el Presidente del Gobierno ni los ministros —hecho insólito en nuestra historia— participaron en los debates, salvo las dos intervenciones, obviamente *ad solemnitatem* y no polémicas, del Presidente en las dos sesiones finales del Congreso... y la participación con características análogas del ministro de Justicia» (página 14). Lo relevante, como agudamente precisan los autores es que «Como consecuencia, la Constitución tuvo la gran ventaja de no haber sido la imposición de un gobierno ni la obra de un hombre o un partido, sino de todos, alrededor del núcleo dominante y decisivo de los dos partidos mayoritarios» (página 14). Segundo, que «La tramitación siguió el trámite marcado por la Ley para la Reforma Política» (página 15), constituyéndose una Ponencia constituida por los denominados «padres de la Constitución», cuyos nombres son siempre de obligado recuerdo: Gabriel Cisneros, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez Llorca, de Unión de Centro Democrático, Gregorio Peces-Barba, del Partido Socialista Obrero Español, el popular Manuel Fraga Iribarne, el comunista Jorge Solé Tura y, de Minoría Catalana, Miguel Roca Junyent. Tercero, que el referendo, que tuvo lugar el día 6 de diciembre, tras su aprobación en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas simultáneamente el día 31 de octubre, comportó 15.706.078 votos a favor del texto propuesto, esto es, el 87,87% de los votos emitidos, con una abstención de 32,89%. Cuarto, que «su modo de elaboración, que por un lado es su mérito mayor, por otro lado es la causa de sus defectos más visibles» (página 18), debiendo reconocerse, por una parte, que el rigor jurídico que la Constitución tenga lo debe principalmente a las «*Notas y observaciones sobre el anteproyecto de Constitución*», elaboradas por el Presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil, y, por otra, que «en cuanto al rigor gramatical, la mayor parte del que tenga lo adquirió a su paso por el Senado» (página 19). Con todo, como destacan los autores, con la perspectiva que ofrecen los 20 años transcurridos, venturosamente, puede decirse que todos los defectos han valido la pena.

En el Capítulo 2: *El consenso*, se aborda la génesis y desarrollo de ese peculiar modo de entenderse los partidos mayoritarios, convertido en «instrumento de elaboración de la Constitución» (página 23). Se destaca en estas páginas su rol como verdadero hacedor de una Constitución que quiebra la perversa dinámica histórica de los textos de partido, desde su aparición —con ocasión de la «discusión del conflictivo artículo sobre la libertad de enseñanza» (página 24)—, como fruto de un pacto, concertado extramuros del Parlamento, entre UCD y PSOE, fervorosamente respaldados por el Partido Comunista. No se ignoran las críticas, ácidas, formuladas por los que no estuvieron dentro de él, reconociendo que podemos «preguntarnos si no habría sido posible

un consenso, digamos, mejor educado. No se habría perjudicado a nada sustancial, el consenso se había enriquecido y habría ganado el reconocimiento de las minorías» (página 28). Presupuesto lo anterior, y tras precisar el sentido del consenso para los diferentes protagonistas, se advierte que «será el lector quien opine, siguiendo el debate constitucional. Pero advierta que la imagen de ese debate que se le dé será inevitablemente una imagen deformada, por cuanto procede generalmente de los marginados, cuyas intervenciones no correspondían a su leve peso político» (página 30). Bienvenida sea esa imagen deformada, porque la opinión de «la sólida mayoría “consensuada”» ya nos consta, es la que refleja el texto constitucional. Mucho más útil es conocer esas opiniones minoritarias, no ya sólo porque las mismas explican el punto de encuentro en qué consiste la Constitución, sino, también, porque permiten su cotejo con las opiniones, también hoy minoritarias, que algunas fuerzas políticas postulan sobre distintos temas, así como la propia evolución de los puntos de interés desde aquel momento de transición hasta la actualidad.

El Capítulo 3, que cierra este primer gran bloque introductorio, comienza por recordar que el núcleo del consenso, el punto de coincidencia que lo explica, «está en la presentación que hace el Preámbulo de “la justicia, la libertad y la seguridad”», el «Estado de Derecho» y el establecimiento de una «sociedad democrática avanzada» como fines de la nación española, y está, sobre todo, en las afirmaciones iniciales de los dos primeros apartados del artículo primero» (página 31). A partir de aquí, relatan los autores que los grandes conceptos que se discutieron fueron tres, el Estado de Derecho, el Estado Social y el Estado Democrático; conceptos sobre los que ofrecen una sincrética noción, detallando cómo se conciben por la Constitución, con repaso de los preceptos constitucionales donde se refleja su afirmación.

2. El segundo bloque, de los que hacía referencia, estaría integrado por los Capítulos 7, 13, 14, 15, 16, 17, 21 y 22, todos ellos vinculados por versar sobre el tratamiento constitucional de los derechos y las libertades de los ciudadanos, así como sobre las técnicas de garantía dispuestas por la norma suprema.

El capítulo 7 aborda monográficamente el tratamiento que la Constitución de 1978 da a *La Iglesia*, con un detalle perfectamente justificado en el marco de nuestra tradición. No puede olvidarse que la cuestión religiosa ha sido la causa, en significativa medida, del fracaso de algunos textos constitucionales en el pasado. Tras recordar la renovada tesis de la Iglesia católica, lejos ya del dogma de la confesionalidad del Estado, «que puede conducirla a procedimientos de influencia e incluso presión en nada concordantes con los procedimientos evangélicos y cómo, en cambio, un régimen de libertad puede ayudarla a encontrar su auténtico puesto la sociedad» (página 57), traen a la memoria los autores que «La consecuencia de la nueva actitud de la Iglesia fue que unas Cortes con una proporción seguramente mayoritaria de católicos aprobaron el Estado laico» (página 57). Se detalla a partir de aquí la polémica derivada de la introducción de la mención a la Iglesia católica; mención que no responde sino a un hecho que es preciso reconocer, estableciendo las bases

para la pertinente colaboración Estado-Iglesia, dando así término a «un largo pleito que seguramente ha sido el que ha dificultado más la convivencia nacional» (página 60).

El Capítulo 13, en tono descriptivo, explicita la regulación de los derechos y deberes fundamentales consagrados en el Título I de la Constitución, cuya filosofía compendia el artículo 10. Tras una correcta exposición dogmática del sistema, finalmente se describen las distintas posiciones mantenidas sobre los dos grandes temas polémicos del Título I, la abolición de la pena de muerte y el aborto, recordando, en este último caso, que «Los argumentos que prevalecieron en el debate constituyente fueron utilizados como elemento interpretativo por el Tribunal Constitucional en su sentencia 53/1985, de 11 de abril» (página 119). Una discrepancia de criterio mantengo con los autores sobre la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer el recurso de inconstitucionalidad, que es, a su juicio, «cuando menos discutible toda vez que distorsiona el significado del órgano legitimado» (página 115), habida cuenta de que en los restantes supuestos se trata de órganos de naturaleza política «que plantearán, o no, el recurso no tanto en función de la apreciación objetiva de la posible inconstitucionalidad de la ley, sino en función de la valoración que ellos hagan de la fuerza que pueda tener el acuerdo político del que deriva la aprobación, consensuada o no, de aquella Ley» (página 115). Es cierto que supone «entregar un arma política a un órgano no político, no decisorio y cuya fuerza radica precisamente en la ausencia del compromiso político en su actuación» (página 115), pero no lo es menos que en situaciones de crisis, especialmente aquellas de especial gravedad institucional, derivadas, por ejemplo, del acceso al poder, vía electoral, de una fuerza política que pretenda alterar el sustrato constitucional sin tener la suficiente mayoría, la legitimación de un órgano, garante de los derechos y libertades, cuya designación, además, no coincide temporalmente con la de las Cámaras parlamentarias, puede demostrar su utilidad. Quizá se trate de un supuesto de laboratorio o de un remedio excepcional, pero quizá también su operatividad radique en estar prevista su legitimación en la Constitución para no tener que ser actualizada. De otra parte, y ante un eventual «acuerdo político-institucional», la vía del Defensor del Pueblo puede ser el único cauce a disposición de los ciudadanos para poder obtener una resolución del intérprete supremo de la Constitución sobre la adecuación a la misma de una norma con rango de ley. Que la responsabilidad atribuida a un órgano no político es manifiesta nadie lo ignora, pero tampoco es escasa la responsabilidad que le es propia en su labor de supervisar la actuación del poder público. Tratándose de quien no es un órgano homeostático de control, bienvenida sea la legitimación que se le atribuye, porque el ideal de la justicia es obtener un pronunciamiento sobre el fondo y ello nos conduce a postular, en cualquier campo procesal, la configuración más amplia posible de la legitimación.

El Capítulo 14 aborda el tratamiento constitucional de *La familia*, en su artículo 39, del que puede afirmarse que «No es, técnicamente hablando, un artículo feliz» (página 121), pues constituye «una copia del artículo 16 de la Carta Social Europea; copia, pero mutilada, porque este último dice exactamente que la familia, «en cuanto célula fundamental de la sociedad», y esto es

lo que han omitido los redactores de la Constitución española» (página 122). Con todo, se recuerda que «El gran tema planteado en relación con la familia fue el del divorcio» (página 123), y a la exposición de las distintas posturas se aplican los autores.

En el Capítulo 15 se somete a examen otro de los, tradicionalmente, calificados como grandes temas de nuestro constitucionalismo histórico: *La libertad de enseñanza*, presupuesta la dialéctica enseñanza religiosa *versus* enseñanza laica. «En el problema de la enseñanza se enfrentaron dos concepciones: una es la que, arrancando de las libertades de pensamiento y de conciencia, considera que su desarrollo natural es la libertad de enseñar y de ser enseñado, asumida esta última por los padres mientras la edad de los hijos lo hace indispensable, y vincula, por tanto, la enseñanza a la sociedad y sólo subsidiariamente al Estado; y otra es la de quienes consideran la enseñanza como un servicio público que presta el Estado, aunque se introduzcan fórmulas autogestionarias y pluralistas; pero no se trata del “pluralismo de centros”, sino de “pluralismo ideológico dentro de cada centro”» (página 128). «Son las dos concepciones que podríamos llamar humanista de inspiración cristiana y socialista» (página 128). «El fruto de la confrontación de la dos concepciones expuestas en la Constitución actual ha sido el artículo 27, en el que precisamente nació la idea del consenso, es decir, de la Constitución válida para todos» (página 128); consenso a partir del cual la redacción del precepto se mantuvo incólume a lo largo del debate constitucional, no obstante las críticas recibidas a algunos de sus diez apartados por parte de los sectores extremos de ambas Cámaras.

El capítulo 16, uno de los más destacables del conjunto de la obra a mi juicio, examina la *Libertad de empresa y planificación*, describiendo el modelo económico y social por el que opta el constituyente en parte de los Títulos Preliminar y I y en la totalidad del Título VII. «Así como en el tema de la enseñanza se enfrentan una concepción humanista de inspiración cristiana y otra socialista, aquí se enfrentan capitalismo y socialismo, entre los que circula una corriente media, característica de las sociedades avanzadas: economía libre, abierta, sin embargo, a un grado importante de planificación» (página 135). Su fruto es, sin lugar a dudas, uno de los grandes logros del consenso, situando a nuestra Constitución en sintonía con las que son propias de los países de nuestra órbita cultural. Desde estas premisas, y tras traer, certeramente, a colación la descripción de STEIN sobre la Ley Fundamental de Bonn, se repasan los temas fundamentales: libertad de empresa, expropiación, iniciativa pública y planificación. Todo ello en el marco de la función promocional que, a tenor del artículo 9.2 de la Constitución, corresponde a los poderes públicos.

El Capítulo 17 se dedica a *Los conflictos sociales*, expresión del principio pluralista en el campo económico y social, en cuya virtud constitucionaliza el establecimiento de sindicatos de trabajadores y de asociaciones empresariales, artículo 7, «los dos grandes sistemas circulatorios de cuyo entendimiento depende el buen estado de salud de la vida económica en un régimen de libertad» (página 144), se reconoce el derecho de huelga, artículo 28, en cuyo debate la cuestión central fue la prohibición de la huelga política, y se afirma el derecho a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo, artículo 37, reconociendo implícitamente el cierre patronal.

El Capítulo 21 lleva por rúbrica *La democracia directa*, analizando los institutos consagrados al efecto en nuestra Constitución, cuyo texto es ciertamente restrictivo, al haber sido objeto, las ya de por sí parcas prescripciones del anteproyecto, «de una reducción implacable a lo largo del debate constituyente» (página 174). Se consideran así, sucesivamente, la iniciativa legislativa popular, artículo 87.3, el referéndum, artículo 92 —aunque en realidad, como certeramente destacan los autores, lo constitucionalizado es un plebiscito—, y el derecho de petición, artículos 29 y 77, y se recuerda que fueron desestimadas las propuestas que postulaban abrir a los ciudadanos tanto la interposición del recurso de inconstitucionalidad como la reforma constitucional. «Es indiscutible que al elaborar la Constitución imperó un criterio restrictivo de la democracia directa. Se invocó la necesidad de salvaguardar la democracia representativa, la democracia de partidos, contra intervenciones populares que podrían ser fácilmente manipuladas por grupos minoritarios» (página 177). Y concluyen cabalmente los autores: «Nadie puede negar carácter democrático a la Constitución de 1978, pero su democracia es, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, una democracia eminentemente representativa y de partidos, hasta el punto de que podría llamársela Constitución de los partidos. No es la suya una democracia directa y muchísimo menos plebiscitaria» (página 178). Culminan García Escudero y García Martínez detallando el reconocimiento constitucional de la participación popular en otros sectores, principalmente administrativos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 9.2, 27.5, 51.2, 105, 125, 129 y 140.

Por último, el Capítulo 22 se ocupa de *Los estados de excepción*. Certeramente destacan los autores que «el gran problema de los regímenes de autoridad es la libertad. El gran problema de los regímenes de libertad es la autoridad» (página 181). En el caso español, en pleno proceso de levantamiento de un nuevo edificio democrático, esta disyuntiva cobraba una relevancia de primera magnitud habida cuenta de que «todo el proceso constitucional se desarrolló con el acompañamiento siniestro de los atentados terroristas» (página 181). Esta lacra tuvo como efecto beneficioso —alguno tenía que haber ante tanta barbarie—, que, a diferencia de lo acaecido en 1931, no se incurriera «medio siglo después en un error semejante» (página 182), disciplinando la Constitución los supuestos patológicos, denominados estados de alarma, de excepción y de sitio, que permiten al Estado reaccionar frente a situaciones de anormalidad. Dichos estados se disciplinan en el artículo 116, según el cual, «serían regulados por una ley orgánica, aunque, por cuanto se refiere a los derechos y libertades, el artículo 55 adelantó sus efectos» (página 183). En este orden de ideas, ha de tenerse presente que si bien «el estado de alarma no tiene en este aspecto ninguna trascendencia; en cambio, los otros dos pueden producir la suspensión de (...) derechos» (página 183). Destacar, para concluir, que «la mayor discusión se originó por el apartado 2.º actual del artículo 53, introducido por la Comisión del Congreso» (página 184), por cuanto comporta constitucionalizar la lucha contra el terrorismo, cuyo complemento es el artículo 13.3.

3. El tercero de los bloques en que agrupamos la exposición está integrado por los Capítulos 4, 5, 6, 18, 19, 20 y 23. Se trata de todos aquellos capí-

tulos donde se estudian las instituciones, de diverso género, establecidas por la Constitución.

Consideración conjunta merecen los capítulos 4 *La Monarquía* y 5 *El Rey*. En su consideración «hay que partir de un hecho: la actuación del Rey don Juan Carlos como “motor que ha permitido la pacífica instauración de la democracia y es hoy el más poderoso estrato político de la misma” (Herrero Rodríguez de Miñón)» (página 37). A partir de aquí las razones pragmáticas primaron en la posición de los distintos grupos parlamentarios, «inducidos por la “razón práctica” a aceptar la Monarquía» (página 39). «¡Y todavía faltaba la prueba de fuego que fue el golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y cuanto con posterioridad ha confirmado a la Monarquía como la institución más prestigiosa y prestigiada de la nación!» (Página 40). Presupuesta la institución, respecto de su concreta articulación recuerdan los autores que «la discusión teórica de la Monarquía no faltó del debate constitucional, pero sin altura» (página 41). «La discusión se centró en la denominación más adecuada para esa clase de Monarquía (página 42)». «El artículo primero de la Constitución la llama “Monarquía parlamentaria”. La expresión fue muy combatida» (página 43). «El debate sobre las atribuciones concretas del Rey se entabló principalmente sobre los puntos siguientes» (página 43): la petición popular, rechazada, de establecer un Consejo de la Corona, y el alcance de las prerrogativas del Rey, en la dialéctica *potestas versus auctoritas*, resolviéndose en favor del entendimiento de que «todo lo que una Monarquía moderna pierde en potestad lo gana en autoridad» (página 48).

El Capítulo 6 se ocupa de “*El Ejército*”, a partir de la disciplina que establece el artículo 8 de la Constitución, es decir, en el Título Preliminar de la Constitución, y no en el Título IV, como parte de la Administración del Estado; dato que no fue ajeno a la polémica en el debate constituyente y que denota la relevancia de la misión que se encomienda a las Fuerzas Armadas. «Las cuestiones que provocaron alguna discusión —poca, en general— fueron los siguientes» (página 52): «1.^a El mantenimiento de la pena de muerte en la jurisdicción militar que permite el artículo 15» (página 52); «2.^a El mantenimiento implícito de los Tribunales de honor militares, puesto que el artículo 26 sólo los prohíbe “en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales”» (página 53); «3.^a Que la posibilidad de prohibir la sindicación a los miembros de las fuerzas o institutos armados y demás cuerpos sometidos a la disciplina militar, establecida en el artículo 28, y que nadie discutió, se amplíe a los funcionarios civiles de la Administración militar [...]. La enmienda fue rechazada» (página 54). «4.^a Derecho de petición. La prohibición absoluta de dicho derecho de petición a los militares» (página 54). «5.^a La admisión, en el artículo 30, de la objeción de conciencia para librarse del servicio militar a cambio de una prestación social sustitutoria» (página 54). Y «6.^a La regulación de la jurisdicción militar “en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio”» (página 55). Con todo, lo esencial es recordar que «el debate sobre el Ejército se desarrolló en un clima de la máxima corrección» (página 55). Tras esta actitud late una doble motivación: «en primer lugar, el recuerdo de dos siglos durante los cuales la intervención militar había sido una constante de nuestra historia [...]; en segundo lugar, la

experiencia de una transición para la que había sido clave la actitud de las Fuerzas Armadas, su “servicio impresionante al proceso democrático español”» (página 55).

Es el Capítulo 18 el que se dedica a *Las Cortes*, «pieza central del sistema —al menos en teoría— [...], como órgano representativo de esa soberanía nacional o popular. Esta distinción, que en alguna etapa histórico fue fundamental, hoy carece de trascendencia» (página 149), «y el artículo 66 se limita a decir que “Las Cortes Generales representan al pueblo español”» (página 149). Como es sabido, nuestro sistema responde a un modelo de bicameralismo nítidamente atenuado o incompleto, en el cual si bien las dos Cámaras tienen ciertas facultades comunes, «en su generalidad, se trata de funciones excepcionales y que por sí mismas no hacen imperativa la existencia de una segunda Cámara» (página 150). Esta realidad comportó en el momento de elaboración de la Constitución, y sigue comportando, que quepa plantearse: «¿Cuál es, entonces, la utilidad del Senado?» (Página 150). La Constitución ha querido atribuir al Senado una configuración peculiar, singularizándolo como «Cámara de representación territorial», si bien, tan sólo el artículo 155 ofrece una muestra operativa de dicha configuración. Muy acertadamente plantean los autores que «cabe esperar que el definitivo asentamiento de las Comunidades Autónomas obligue a revisar funciones y competencias (mejor dicho, no-funciones y no-competencias) de la Cámara que la Constitución denomina (y no debe reducirse a un *flatus vocis*, como previno Villar Arregui) Cámara de representación territorial» (página 151). Y añaden «mientras eso no se logre, ocurrirá que las Comunidades Autónomas se manifestarán preferentemente fuera del recinto que constitucionalmente debería ser suyo, recurriendo para entenderse con el Gobierno a la negociación bilateral, que frecuentemente es la vía del regateo y la discriminación, sin que se consiga lo que una Cámara realmente suya habría asegurado: la mutua convivencia y el espíritu de solidaridad de las Comunidades entre sí y entre cada una y el Gobierno central» (página 152). Las restantes páginas de este Capítulo se dedican a describir y cuestionar el sistema electoral constitucionalizado, cuya articulación legal vigente prima, en el Congreso, a los partidos mayoritarios y nacionalistas, y determina, en el Senado, una representación que reproduce la de la otra Cámara, representando fundamentalmente provincias.

El Capítulo 19 se ocupa de *El Gobierno* con una exposición lineal de la disciplina constitucional. Simplemente destacar que, conforme destacaron los autores, en nuestro días «el gran problema es cómo canalizar la necesidad de Gobiernos que gobiernan a sociedades incomparablemente más complejas que las de hace un siglo, con la significación del Parlamento como órgano representativo de la nación» (página 162).

En el Capítulo 20: *La Justicia*, y tras traer a colación la polémica generada en las Cortes republicanas sobre dicha denominación, se recuerda que «los puntos más controvertidos del Título —el VI— se refieren a la unidad jurisdiccional, es decir, a la ausencia de jurisdicciones especiales establecidas específicamente para determinadas materias, al gobierno de la justicia, la jurisdicción del Tribunal Supremo, concepto del Ministerio Fiscal, prohibición de afiliación política y sindical impuesta a los jueces, magistrados y fiscales y par-

tipicación popular en la justicia mediante el jurado» (página 166). De los apuntados temas, que desarrollan los autores, ha de destacarse el tratamiento que dan a las relaciones Tribunal Supremo-Tribunal Constitucional. «¿Puede el Tribunal Constitucional entrar en el campo del Tribunal Supremo?» (Página 167), ésa es la cuestión. Pues bien, «la polémica constitucional se centró, [...] en la relación Tribunal Supremo-Tribunal Constitucional en función de la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal por éste; no se planteó, sin embargo, lo que a la larga ha sido la principal causa de conflictos y enfrentamientos entre los dos Tribunales: a saber, la capacidad que tiene el Constitucional de revisar las sentencias del Tribunal Supremo como consecuencia de la interposición de un recurso de amparo contra ellas» (página 168).

La defensa de la Constitución se afronta en el Capítulo 23, analizando la institución del Tribunal Constitucional y las normas sobre la reforma de la Constitución, en ambos casos desde una perspectiva didáctica. Respecto del intérprete supremo de la Constitución, cuya configuración fue objeto de un acuerdo básico entre los partidos que «no dio pie a que se planteasen grandes discrepancias» (página 188), se exponen los tres sistemas de justicia constitucional y se comentan las competencias atribuidas por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En cuanto a la reforma constitucional ha de tenerse presente que «lo razonable es abrir una vía de reforma, no tan estrecha que la Constitución sea prácticamente irreformable y quede anquilosada, pero tampoco tan ancha que la Constitución se convierta en el periódico de cada mañana. Nuestra Constitución queda más cerca de la rigidez que de la elasticidad» (página 191). Tras exponer los fundamentos de la normativa constitucional, combinándola originalmente, en un sistema escalonado, con el procedimiento de reforma de las leyes ordinarias y de las leyes orgánicas, plantean los autores «la cuestión de las materias irreformables. Ya dijimos que fracasó la propuesta de que se declarase irreformable la unidad de España y su integridad territorial. En sus comentarios, Alzaga observa que es irreformable sin necesidad de declaración expresa, por cuanto el artículo 2 dice claramente que la Constitución “se fundamenta” en la indisoluble unidad de la nación española, que así aparece como soporte sociológico previo a la Constitución. Lo mismo puede decirse, agrega, de los derechos y libertades que la Constitución se limita a reconocer y garantizar como algo inherente a las personas y, por tanto, previo a la declaración del poder constituyente... Nada tenemos que añadir a esta certera interpretación de Alzaga» (páginas 194 a 195); a mi juicio, sin embargo, no puede ser asumida, sino con significativos matices. Cierran el Capítulo diversas alusiones a distintas propuestas planteadas durante el debate constituyente.

4. El cuarto bloque de la obra comentada lo constituyen los capítulos 8, 9, 10, 11 y 12, es decir, los que afrontan el tratamiento constitucional del denominado «Estado de las autonomías».

La articulación territorial del Estado español, configurada a partir de una estructura pluralista y policéntrica, constituye una realidad plenamente asumida en nuestra sociedad. Los alumnos que acceden a nuestras facultades han «mamado» un modelo de organización territorial integrado por diversas

Comunidades Autónomas, las cuales gestionan sus respectivos intereses de acuerdo con la voluntad expresada democráticamente por sus ciudadanos. Cuando los recibimos en la Universidad les damos el detalle de esa organización territorial y les precisamos sus aspectos operativos, partiendo, en todo caso, de la crítica de un sistema técnicamente mejorable y preñado de lagunas. Es un lugar común, en efecto, proceder a la explicación del modelo abundando en su ductilidad e indeterminación. Y la realidad dogmática y política responden igualmente a este presupuesto. Palo a la burra blanca y palo a la burra negra, al modo «fernandino»: unos porque sus carencias formales son apreciables con el simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos; otros porque políticamente pretenden algo que, en bastante, excede del marco constitucional, esto es, el querido por el poder constituyente. Y sin embargo, al final una coincidencia pragmática: el sistema está ahí y parece que funciona.

La explicación de esta tremenda paradoja sólo puede obtenerse si se coteja la situación vigente en el momento de elaboración de la Constitución con la actual. La comprensión del fenómeno sólo puede, consecuentemente, obtenerse desde el conocimiento de la contestación que el legislador constituyente, a partir del artículo 2, dio a «la pregunta ¿qué es España?; o más concretamente: ¿cómo se organiza el Estado español?»; lo cual depende del concepto que se tenga previamente sobre España. Esta fue la gran cuestión polémica de la Constitución de 1978, como la libertad de expresión fue el gran tema de la Constitución de 1812; la libertad religiosa el de las Constituciones de 1869 y 1876, y la forma de gobierno el de la Constitución de 1931» (página 64).

Correcta y constructiva es, en este sentido, la perspectiva desde la que los autores abordan la cuestión en los cinco capítulos apuntados; capítulos que, sin duda, son los que en mayor medida se ajustan al propósito expresado por los autores: «presentar a los lectores no especializados los grandes temas de la Constitución considerados por medio del debate parlamentario».

El Capítulo 8: *Regionalismo contra federalismo*, principia con una sincrética disgresión teórica sobre las formas de organización territorial del Estado, afrontándose seguidamente las respuestas ofrecidas por el constituyente a la cuestión territorial. La primera respuesta, a la pregunta ¿qué es España?, consiste en la afirmación de que España es una nación. «La fórmula correspondiente a la unidad de la nación española debe ser el Estado unitario; lo que sí cabe dentro de él es la descentralización, como vimos, y también la autonomía: lo que se llamó el Estado regional y corresponde a la rica pluralidad interior de nuestra patria. Es el tipo de Estado que se quiso construir en 1931, pero reducido a casos singulares, no como forma general de organización. No es la simple descentralización, porque el derecho de las regiones a organizarse jurídicamente no puede ser revocado por el Gobierno central, sino que, como explicamos con anterioridad, tiene base constitucional. Ahora bien; ese derecho arranca de su reconocimiento por el único poder constituyente, el nacional, y debe ejercitarse sin tocar la soberanía. También hablamos todos de los derechos humanos, y para ejercerlos tampoco hace falta tocar la soberanía» (página 69). Respecto de la pregunta ¿cómo organizar el Estado español?, resulta inequívoco que «el principio de autodeterminación [...] fue rechazado

terminantemente, no sólo por UCD y AP, sino por los socialistas y los comunistas» (página 71).

El Capítulo 9: *Las nacionalidades*, presupuesta la indisoluble unidad de la nación española afirmada por el artículo 2, profundiza en la constitucionalización que el propio precepto realiza del término «nacionalidades». «El valor expresivo del término y las emociones depositadas en él son los hechos que los partidos de esta tercera actitud valoran ¿De qué se trata? De satisfacer a unos núcleos de población a los que “región” les parece poco: “país”, que, como hemos visto, propone Marías y que empleó la Constitución de la República en su artículo 17, no les dice nada, y, en cambio, aunque “nacionalidad” no sea “nación”, se dan por satisfechos con ella. Preferible es constitucionalizarla» (página 78). «Pero el artículo 2 habla, además, de regiones, ¿qué diferencia hay entre nacionalidades y regiones? La Constitución no vuelve a emplear ninguno de esos términos: habla únicamente de Comunidades Autónomas. Puede rastrearse alguna distinción en el procedimiento de acceso a la autonomía [...], pero la diferencia de acceso a la autonomía no produce luego regímenes autonómicos diferentes; lo cual robustece la idea de que la aceptación del término “nacionalidad” tuvo una principal fuente emocional y que, en definitiva, y a pesar de las referencias que ya vimos al espíritu “federalizante” de la Constitución, lo que se establece es un Estado regional amplio (es decisivo el dato de que las competencias residuales, es decir, las no atribuidas expresamente a las Comunidades Autónomas, corresponden al Estado)» (página 80). «Conviene, por último, recordar que la Constitución establece propiamente tres niveles de autonomía: el municipal, el provincial y el de las Comunidades Autónomas, aunque sólo éstas puedan tener potestad normativa [...]. Sin embargo, la discusión sobre las Comunidades Autónomas absorbió todo el interés del debate constitucional» (página 80).

En el Capítulo 10: *Las autonomías*, se analiza una cuestión fundamental en todo modelo de organización territorial, esto es, «¿qué contenido van a tener las Comunidades Autónomas?» (Página 84). «Los dos artículos clave, dentro del Título VIII, son el 148 (facultades que pueden asumir las Comunidades Autónomas) y el 149 (facultades de competencia exclusiva del Estado), aunque, como veremos, ni aquéllas son las únicas facultades que pueden tener las Comunidades Autónomas ni las del artículo 149 son tan exclusivas del Estado como dice» (página 84). Presupuesto lo anterior, y precisando que «no hay competencias sólo en los dos artículos citados» (página 84) se examinan en las páginas siguientes las consideradas como más importantes: la lengua, a tenor del artículo 3, la bandera, en virtud del artículo 4, la justicia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123, los impuestos, de acuerdo con los artículos 133, 156 y 157, la cultura, en los términos de los artículos 149.2, 149.1.30^a y 27, y el orden público, en virtud del artículo 149.1.29^a. «En la discusión del Congreso sobre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, Fraga recordó la anécdota de don Eugenio d'Ors sobre la botella de champán que alguien, impaciente o torpe, abrió de mala manera, dejando que la bebida se derramase; y don Eugenio le amonestó suavemente: «Las experiencias, con gaseosa». A lo que Felipe González replicó: «La experiencia de las autonomías no se puede hacer con gaseosa. Hay que hacerla con cham-

pán, porque del contenido de lo que se utilice depende también la estabilidad del proceso» (página 92).

En el Capítulo 11: *Estado integral y Estado de las autonomías*, se pondera, en primer lugar, la curiosa denominación acuñada por la Constitución de 1931, «cuya única ventaja, según el comentarista Pérez Serrano, era “la de ser absolutamente vacía de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera”. Sin embargo, aquella fórmula ha servido de inspiración a las constituciones italiana y belga, a la nueva organización regional de Gran Bretaña, y ha podido ser considerada como la única aportación española a la ciencia política desde la Constitución de Cádiz. Pero conviene darle su verdadero nombre: Estado regional o regionalizable, puesto que sólo se regionalizó Cataluña y a última hora, ya en plena guerra civil, Euzkadi. Es lo que han reprochado a la República los autonomistas» (página 93). «Pero el esquema de la Constitución actual, ¿es equiparable al de 1931? Ya vimos con anterioridad que sí; a lo más que se llega es a colocarlo entre la fórmula regional y la federal; más que regional, sin llegar a federal [...]. Ahora bien: en cuanto al contenido de la autonomía, ¿que Constitución ha sido más generosa (otros dirán: más imprudente)? Las autonomías de 1978, ¿son más o menos que las de 1931» (página 94). «Las restricciones en orden público y en materia de justicia de que se dolía Benet son, desde luego, indiscutibles: no hay Tribunal de Casación como el que tuvo Cataluña (aunque los Tribunales Superiores de Justicia sí han podido asumir, como dijimos, la casación en materia civil) y en cuanto al orden público, la Constitución de 1931 sólo lo mantenía en manos del Estado para conflictos de carácter suprarregional o extrarregional; en compensación, las libertades que la Constitución concede en cuestiones de enseñanza son superiores a las de 1931. De las demás cuestiones ¿qué se puede decir?» (Página 94). Y destacan los autores que, presupuestos los dos sistemas de regulación de las competencias estatales y autonómicas, la Constitución de 1978 contiene, además, una prescripción capital, el artículo 150.2, que fue ampliamente debatido en el proceso de elaboración de la Constitución. «Buena parte de los temores que se manifestaron en el debate constituyente se han materializado posteriormente. Las relativamente numerosas leyes orgánicas de transferencias no se han limitado a transferir servicios administrativos de carácter menor, sino que han sido un vehículo utilizado para traspasar competencias tanto normativas como ejecutivas a las Comunidades Autónomas, completando así las integradas en los Estatutos de Autonomía (obsérvese que estas leyes de transferencias tienen el mismo rango normativo, orgánico, que los Estatutos» (página 97). Se analizan seguidamente los distintos caminos de acceso a la autonomía. «Se pretendió distinguir entre las Comunidades cuya vocación autonómica es minoritaria y reciente y aquellas donde esa vocación está fuertemente arraigada en el pasado. Éstas no sólo tienen más facilidades para obtener la autonomía, sino que pueden acceder inmediatamente al máximo de competencias transferibles» (páginas 98 y 99). «Todo este complejo sistema de acceso a la autonomía partía de un supuesto básico: la Constitución no impone a ningún territorio su configuración como Comunidad Autónoma [...]. Este principio de voluntariedad fue, sin embargo, trastocado por los pactos autonómicos de 1981 [...] auténtica mutación

constitucional al suprimir aquel principio y establecer un mapa autonómico en el que todas las provincias españolas quedaban necesariamente integradas en Comunidades Autónomas» (página 100). Finalmente, los autores se plantean una pregunta capital: «¿No pueden las autonomías consagrar la división entre regiones ricas y regiones pobres; unas autonomías de “apropiación” más que de “aportación”, que reproduzcan la lucha de clases a nivel regional? [...] La solución es una palabra que todos han manejado y está ya en el artículo 2 de la Constitución, donde la incluyó la Comisión del Congreso: solidaridad» (página 100). «Pero, evidentemente, no basta declarar un principio; se necesita la garantía de su realización efectiva» (página 101), que imponen los artículos 138, 139 y 158. Finalmente, se destaca que «las autonomías deben ser complementarias; no pueden ser contradictorias [...]. En nombre de la unidad nacional, la Constitución prohíbe la federación de las Comunidades» (página 101). «Otra cosa son los acuerdos de cooperación, con o sin la autorización de las Cortes, según su importancia» (página 102).

Finalmente, y de forma muy oportuna, se dedica un Capítulo, el número 11, a la cuestión de *Los Fueros*. Muy brevemente en este apartado, pues lo significativo es el debate que sintetizan los autores, y que no vamos a reproducir aquí, recordar que, «por primera vez, una Constitución española reconocía el hecho foral, aunque vinculado al hecho español y a las circunstancias actuales» (página 105).

5. El quinto y último bloque estaría integrado por el Capítulo de cierre, el número 24: *La Constitución de las dos Españas*, epílogo de la obra.

«Hemos pasado revista a los medios de defensa de la Constitución; pero cuando ésta fue aprobada, era ineludible preguntarse: ¿resistirá por su virtualidad interna?» (Página 197). Tras este planteamiento inicial, destacaron los autores que «cualquier juicio sobre la Constitución de 1978 tiene que partir de lo que se responda a estas tres preguntas: La primera: ¿era posible entonces, y por supuesto, sigue siendo posible en España un sistema político que no sea un sistema pluralista? La segunda pregunta es: supuesta una respuesta negativa a la pregunta anterior, ¿era posible, es posible hoy, una fórmula en la que puedan estar de acuerdo las dos grandes opciones políticas del país que no sea sustancialmente como es la Constitución? Tercera pregunta: el rechazo de dicha fórmula, ¿no habría supuesto entonces, no supondría hoy, la vuelta a la fatal dicotomía de las dos Españas, que por fin parece haberse empezado a resolver con un texto, primero en nuestra historia, que han aceptado prácticamente todos desde el primer momento? Y añaden: «Que, tanto desde un lado como desde el otro, se vean con desagrado determinados artículos, es inevitable; pero una Constitución con la que parte de los españoles estuviese completamente de acuerdo, ¿cómo podría ser la Constitución de los demás? Lo que hay que pedirle no es que nos guste completamente, sino que no haya en ella nada que alguien tenga que rechazar absolutamente. Y habrá que preguntarse si esto se ha conseguido o no, y caso de que se conteste afirmativamente, si haberlo conseguido no compensa los defectos indiscutibles y no es la principal razón de que la Constitución se haya mantenido gracias a lo que hemos llamado su interna virtualidad» (página 198). Presupuesto este plan-

teamiento, recuerdan los autores que «La constitución es, concluyó el presidente del Gobierno, Suárez, la demostración de que “no hay dos Españas irreconciliables y en permanente confrontación”» (página 199), aunque, «desde luego, no todo fue apacible en el debate constitucional» (página 200), más «debe reconocerse, sin embargo, sobre las intervenciones que acabamos de mencionar, que ni fueron proporcionalmente tantas ni sus estridencias tales como en circunstancias similares y que nunca pasaron de lo incidental y casi anecdótico; no fue ése el tono general del debate» (página 202). Hasta tal punto lo anterior es cierto que «más aleccionadora fue la frecuencia con que los partidos renunciaron, a lo largo del debate constitucional, a “la tarea más lucrativa de exponer, con sentido polémico, sus propias concepciones”» (página 202). Con todo «surge una objeción: esta Constitución, tan amplia que todos pueden tenerla como suya para intentar hacer con ella su propia política, ¿de qué sirve? El propio ministro de Justicia contestó a la objeción: “Eso que a veces se denuncia como ambigüedad o ambivalencia creo que no es sino fijación de líneas [...]. Se consigue así una delimitación del ámbito de posibilidades políticas constitucionalmente amparadas y se neutraliza la eventualidad de vuelcos políticos espectaculares en función de los resultados electorales”» (página 203). «La Constitución es un reto a la sensatez de los partidos y, a través de ellos, del pueblo español» (página 204), cuya finalidad, afirmó Moreno Acevedo en el Pleno del Senado, era conformar «una España donde no sólo quepan todos los españoles, sino que verdaderamente sea de todos los españoles» (página 205). Concluyen García Escudero y García Martínez afirmando: «Recojamos esas palabras y demos fe de la medida en que los veinte años de vigencia de la Constitución demuestran que no cayeron en saco roto» (página 205).

Nada mejor que los versos de Antonio Machado que se traen a colación para culminar con un brillante broche literario la novela jurídico constitucional que los autores han dado a la imprenta:

*«Busca a tu complementario,
que marcha siempre contigo
y suele ser tu contrario».*

VI

Es hora de valoraciones, aunque a lo largo de las páginas precedentes se ha destacado ya la trascendencia de la obra objeto de recensión. Por ende, para concluir quizá nada mejor que recordar aquí la lúcida distinción de Arnold Toynbee entre dos grandes formas de posicionarse ante un libro, desde la doble perspectiva del autor y de su lector. De una parte, la que el genial historiador denomina concepción hebraica o rabínica y, de otra, la calificada de helénica. Para la primera, tanto para quien lo concibe como para quien se enfrenta a la obra resultante, el libro es una verdad que nos es revelada. De este axioma se colige que todo lo que está en el libro es cierto y lo que no está en el libro, dicho lisa y llanamente, no existe. Certeza y veracidad son, por ende,

dones gratuitos de los que resultamos beneficiados por la vía de la revelación. Por el contrario, la concepción helénica concibe el libro como una herramienta intelectual que nos permite articular un discurso y nos genera un pensamiento. No hay, por ende, verdad revelada, pues el libro no impone soluciones; antes al contrario, es un vehículo de comunicación de un pensamiento y de formulación de sugerencias, las cuales abren el camino a la conquista de un resultado intelectual, luego de adquiridos los elementos de juicio pertinentes.

La obra que García Escudero y García Martínez han entregado a la imprenta constituye, sin duda, un modelo arquetípico de libro helénico; de un excelente libro helénico, el cual, conforme afirmaba, no sólo está llamado a cumplir, sobradamente, la finalidad propedéutica que le atribuyen sus autores, sino que se impone como un punto de inflexión en nuestra dogmática. Hora es ya de abandonar los planteamientos planos que presiden nuestra doctrina —cuyos productos, en gran medida, configuran un aséptico «Derecho constitucional político»— y de elevarse en el tratamiento dogmático. Esta inflexión exige tener como eje que la Constitución es una norma jurídica, en efecto, pero una norma emanada del poder constituyente, titular de la soberanía, de la que dimana todo otro poder, que aparece así ordenado por ella y sometido a sus disposiciones, en cuanto norma que traduce la supremacía política en supremacía jurídica, material y formal. Las claves del proceso de gestación de esa realidad en nuestro ordenamiento se encuentran en el libro objeto de recensión y ésa es su «única virtud».