

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos. Derecho, 2001, 108 pp.

ISABEL REVUELTA DE ROJAS (*)

Activo protagonista de la transición política española, Oscar ALZAGA VILLAAMIL ha vuelto a reflexionar en numerosas ocasiones a lo largo de su vida académica sobre los acontecimientos jurídicos y políticos que permitieron el nacimiento de la Constitución española de 1978.

Con ocasión de su ingreso como Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en febrero de 2010, pronunció un brillante discurso sobre el consenso que protagonizó el proceso constituyente y el desarrollo de este concepto en las prácticas postconstitucionales hasta nuestros días.

De ese discurso y de reflexiones posteriores en torno a los derroteros seguidos en la construcción del Estado Autonómico, nace el libro «Del consenso constituyente al conflicto permanente» de la editorial Trotta, Fundación Alonso Martín Escudero.

Se trata de una interesante reflexión en la que el Catedrático de derecho constitucional, separado desde hace más de 20 años de la política activa para dedicarse de pleno al mundo de las ideas, vuelve su mirada al proceso constituyente para lograr recuperar en él los hilos que tejieron el necesario consenso. Pero lo más interesante de este libro son sin duda los pensamientos dedicados a la forma en la que ha evolucionado el pacto político en España deslizándose en la actualidad por lo que el autor llama «una dinámica de la discordia».

No se limita Óscar ALZAGA a la mera descripción sino que, en consonancia con el nombre de acción que también es, apunta, y en

(*) Letrada de las Cortes Generales.

ocasiones propone directamente, soluciones. Es finalidad confesada en la introducción, que este libro busca ser «un toque de atención para navegantes acomodados a prácticas viciosas».

Son especialmente relevantes las propuestas que realiza en torno al Título VIII de la Constitución, el gran protagonista de la vida política española de los últimos 30 años.

Sin duda la observación de la realidad del sistema constitucional español preocupa a quien fue parte activa del mismo en una etapa que exigió de sus protagonistas enormes dosis de generosidad y diálogo.

Comienza el libro con un estudio histórico y doctrinal del concepto político de concordia. De este modo, partiendo de la relectura del pensamiento estoico que hizo Cicerón sobre la idea de armonía en el mundo helénico para su plasmación práctica en el mundo romano, el libro repasa los distintos momentos en los que la concordia y la armonía presidieron la historia de España.

Así, es una constante de nuestra historia medieval el pactismo político, bien entre reinos, bien entre poderes y es el siglo XIX español el que permite más claramente observar una creciente dinámica de confrontación que sin embargo no impidió importantes excepciones como las Constituciones de 1837 o de 1876.

Ya en etapa preconstitucional el autor hace un breve pero lúcido homenaje a la contribución al entendimiento que supuso la revista Cuadernos para el Diálogo, en la que publicó sus primeros artículos en su condición de Profesor Ayudante de derecho político.

En el plano doctrinal, interesa especialmente al autor remarcar la distancia entre la idea real y tangible de consenso vivo en las distintas etapas de la historia de nuestra nación y el mítico y etéreo contractualismo roussoniano.

Posteriormente la obra se centra en el análisis del consenso que presidió el proceso constituyente español que culminó en 1978.

Continuamente se pone el acento en remarcar lo que no fue la transición española: no fue fruto de ninguna idea doctrinal preconcebida como el pactismo roussoniano, la teoría de la democracia consociacional de Lijphart, la teoría económica de la política de Buchanan y Tullock, ni en definitiva fruto de ninguna doctrina pactista. Para el autor la transición fue fruto de la insatisfacción por el pasado y del deseo de emular los exitosos proyectos de convivencia democrática que se desarrollaron en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

La búsqueda de la esencia del consenso logrado en 1978 culmina en la identificación de ciertas creencias difusas y compartidas que lo hicieron posible. Se trata del consenso básico sobre valores y principios, el consenso sobre la organización y dinámica del sistema, que debería haber sido pleno y no lo fue en el caso del Título VIII y el consenso sobre ciertas políticas de gobierno posteriormente abiertas al juego político pluralista.

Coincidiendo con el análisis del ponente constitucional Miguel Herrero de Miñón, el autor no obvia los que llama «excesos» del consenso: el uso y abuso de términos ambiguos y equívocos, la constitucionalización de falsos universales concretos y la técnica de diferir al futuro legislador lo que debieron ser preceptos constitucionales positivos y autosuficientes, esto es, la desconstitucionalización de ciertas parcelas esenciales de la organización territorial del Estado, como el Estado Autónomo.

El auténtico acuerdo en este punto se pospuso quedando con ello abierta una carrera competencial imparable. A pesar de ello, el autor no deja de ver un enorme mérito al Título VIII de la Constitución: la integración plena de Cataluña y el País Vasco en la estructura del Estado español.

El consenso así constituido en la base de la Constitución de 1978 tiene vocación de permanencia en el tiempo al buscar el legislador constituyente una cierta consolidación o institucionalización del mismo, demandando al futuro legislador ordinario nuevos acuerdos que han de fraguarse en la dinámica mayoría — minorías para plasmarse en la aprobación de los Estatutos de Autonomía, las leyes orgánicas

y ordinarias, la composición de ciertos órganos constitucionales cuyos miembros se eligen mediante mayorías cualificadas y en fin, la posible reforma ordinaria de la Constitución.

El capítulo tercero del libro se dedica al estudio de esos futuros consensos que exigió el legislador constituyente español como si de una forma de renovación cotidiana del acuerdo constitucional se tratase.

Aborda aquí el autor sin complejos y con espíritu constructivo la complicada construcción del Estado de las Autonomías lamentando que no se lograra un acuerdo para consagrar el estado federal y en su lugar se instaurara el principio dispositivo en la distribución competencial.

En este punto el autor se une a la tesis de la desconstitucionalización del modelo territorial español que ha llevado a legitimar al Tribunal Constitucional para configurar importantísimos elementos del Estado Autonómico. No elude el autor hablar de cierta falta de esfuerzo de consenso de los grandes partidos mayoritarios que llevó a la exclusión de la opción federal para dejar un sistema abierto que fundamentalmente satisfizo los intereses de los partidos nacionalistas pero que dejó abierta una de las cuestiones esenciales de la Constitución.

Otro campo en el que el legislador constituyente marcó el camino de necesarios acuerdos futuros fue el de las leyes orgánicas, que exigen que la regulación de ciertas materias importantes goce de un plus de legitimidad basado en ciertas especialidades en su tramitación y mayoría absoluta.

En el caso de las numerosísimas reservas de ley ordinaria, el constituyente quiso claramente apuntalar el dogma del imperio de la ley, que el autor considera un trasunto de la filosofía del consenso, ya que mientras la ley se elabora con luz y taquígrafos, el reglamento «se gesta en el tan respetable como oscuro seno del vientre materno gubernamental».

En este momento de la obra el autor hace una interesante reflexión sobre la llamada crisis de los parlamentos, teoría construida sobre la

idea de que los medios de comunicación social han desplazado al parlamento como escenario en el que se representa la vida política. ALZAGA considera que la fuerza de la imagen ante los medios no ha conseguido desplazar la necesidad ineludible de que «el hombre político esté nutrido de pensamiento y de capacidad de expresarlo a través del discurso y de diálogo».

El mismo esfuerzo de diálogo y acuerdo puesto de manifiesto por el constituyente en la regulación de las leyes orgánicas y las reservas de ley ordinaria, intentó reflejarse en la composición del Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas. Y en fin, la voluntad de prolongar la necesidad de consensos en el futuro desarrollo de la vida política española quedó asimismo plasmada en la regulación de las futuras reformas el texto constitucional.

Si bien el procedimiento para la reforma extraordinaria ha sido objeto de numerosas críticas al situarse entre los procedimientos europeos que más obstáculos ponen a la modificación constitucional, el autor considera que la vía ordinaria del artículo 167 de la Constitución fue muy al contrario, querida por los constituyentes como un procedimiento fácilmente asequible en el futuro para llevar a cabo todos los ajustes que fuesen necesarios en la vida política española de los años venideros, mediante el consenso de los grandes partidos.

Se desliza a continuación el libro hacia el análisis de los sucesivos ejemplos de consenso logrado durante la primera legislatura en la que el autor asumió la portavocía del grupo parlamentario Unión de Centro Democrático en la Comisión Constitucional del Congreso para poco después presidir la Comisión de Justicia. Se trata de un proceso exitoso, construido básicamente en sobre importantes acuerdos entre los dos grandes partidos nacionales, acuerdos que siempre que fue posible, se buscó extender a otros partidos más pequeños.

Esta forma de consenso ha sido descrita por Lipset y Rokkan desde una perspectiva bidimensional, cuyos dos ejes fundamentales son la dimensión territorial y la clásica dimensión funcional derecha-izquierda, constituyendo todo ello un panorama complejo

a través del cual se logró alcanzar un equilibrio entre los ideales de los distintos grupos y la realidad de lo posible. Buen ejemplo de ello fue la composición del primer Tribunal Constitucional y del primer Consejo General del Poder Judicial, cuyos miembros fueron consensuados en su totalidad.

A pesar de lo satisfactorio de los acuerdos de esta primera legislatura, el autor no deja de repasar ciertos escollos como la delimitación jurídica de los delitos flagrantes o la fracasada Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Y junto con los excesos, la asignatura pendiente: el proceso autonómico.

En esta etapa de elaboración de los primeros Estatutos de Autonomía, el autor considera poco elogiable la acuñación del concepto de «competencias compartidas» que en su opinión significaron una primera mutación constitucional por vía estatutaria ya que se trataba de competencias que la Constitución concebía como exclusivas del estado. Por lo demás, considera ALZAGA que el esfuerzo por el diálogo se mantuvo, a pesar de ciertos altibajos, llevando posteriormente a la aprobación de los Acuerdos Autonómicos 28 de febrero de 1992 que aumentaron el techo competencial de las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 y se presentaron como el cierre definitivo del proceso al haber homogeneizado en todo lo posible los dos niveles autonómicos.

En la última parte del libro se analiza la evolución del consenso desde la primera legislatura hasta la actualidad repasando campo por campo: las Comunidades Autónomas, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, los nombramientos de ciertos órganos constitucionales o la reforma de la Constitución.

El autor define este recorrido como un camino que se estrecha.

Así, el consenso para el desarrollo del Título VIII en términos federalizantes ha venido a topar en los últimos tiempos con el plan Ibarretxe y el nuevo Estatuto de Autonomía catalán que el autor considera con Parejo Alfonso «revisiones en tierra ignota».

Estima ALZAGA que tal estado de cosas se debe a la conversión los partidos nacionalistas en partidos bisagra para la gobernabilidad española de forma que ha prevalecido la doctrina Pujol frente a la doctrina Cambó, a saber: que los nacionalismos alcanzan acuerdos puntuales con los grandes partidos nacionales a la hora de formar gobierno en España sin entrar nunca en un gobierno de coalición, lo cual excluye consensos de mayor compromiso para el futuro común de los españoles y permite ir progresivamente desnudando al Estado de un «mínimo haz de competencias» necesarias para cumplir sus tareas constitucionales.

Tampoco el análisis en el ámbito de las leyes orgánicas, de la legislación ordinaria y de la cobertura de vacantes de ciertos órganos constitucionales es excesivamente halagüeño a los ojos del autor.

Considera ALZAGA que solo la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General de 9 de junio, fue fruto de un verdadero consenso entre gobierno y oposición, debiéndose en general las demás leyes orgánicas, bien al apoyo de un solo partido con mayoría absoluta o bien al apoyo del partido del gobierno junto a algún un partido minoritario. De este modo, aprecia una degradación del procedimiento legislativo considerando que ha venido restringiéndose en sus posibilidades hasta quedarse en sus límites estrictamente formales o procesales, desechando como un lujo inútil todo debate en profundidad en sede parlamentaria.

Igual opinión versa sobre la cobertura de vacantes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que considera que adolecen de cierta patología, al hilo de la cual aborda un estudio comparado sobre la situación española en esta materia, la italiana y alemana, concluyendo una cierta similitud entre los tres países, si bien en Alemania y en otros estados se ha logrado alcanzar un acuerdo para establecer un régimen alternativo a los bloqueos constitucionales en materia de renovación de miembros.

Si bien el autor reconoce no tener soluciones mágicas para este panorama, aborda la finalización de su obra con dos propuestas concretas: la necesidad ineludible de recuperar el espíritu de diálogo para alcanzar grandes acuerdos de gobernabilidad de España entre

los dos partidos mayoritarios y la reforma de la Constitución en clave federal.

Ante la eventual reforma de la Constitución española de 1978, que ALZAGA considera imprescindible a la vista del «panorama fe-cundamente revisionista» de las constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el autor se sitúa junto a la doctrina constitucionalista española que considera que la consagración de un estado federal otorgaría la estabilidad que se viene echando en falta en el sistema constitucional español: «Y cuando se obstruye el cauce de la reforma de la Constitución, las nuevas realidades discurren a través de regueros de facto hacia la jurisdicción del Tribunal Constitucional, en búsqueda de que su doctrina subsane la carencia de las reformas necesarias».

Termina el libro con una vuelta al estudio doctrinal de dos patologías observadas en la vida política española, bautizadas como «concordia versus discordia» y «dinámica partitocrática radicalizadora», así como con una cierta crítica del concepto de ideología mal entendida, realidad esta que sólo puede ser superada mediante la firme voluntad de convivir. Así, la última página del libro es un canto a la convivencia en palabras de algunos de los mejores pensadores europeos y españoles.

La obra así concluida esta cuajada de interesantes citas sobre la concordia que van desde el pensamiento racional aristotélico a la mejor tradición del pensamiento español e incluso de nuestra poesía. De este modo, frecuentes alusiones a Cambó o a la poesía de Antonio Machado jalonan los distintos capítulos del libro, dotándolos de una gran belleza literaria.

Asimismo la obra destila el profundo conocimiento de ALZAGA de autores reiteradamente citados como los jueces norteamericanos de El Federalista, la doctrina italiana y francesa de derecho político, Robert DAHL o RAWLS, entre otros y se completa con excelentes notas a pie de página por las que desfilan todos los constitucionalistas españoles actuales, bibliografías sobre alguno de los asuntos que aborda, por excelencia sobre la evolución del proceso autonómico, así como por buenos estudios de derecho comparado como el que

realiza sobre la reforma de las constituciones europeas o la renovación de miembros de los tribunales constitucionales.

No estamos pues ante una obra estrictamente jurídica ni tampoco ante un ensayo estrictamente doctrinal. Se trata más bien de las reflexiones personales de quien como jurista, hombre político y pensador que ha contribuido de manera decisiva a la realización del proyecto común sobre el que se asienta nuestra convivencia democrática, quiere ahora aportar sus inquietudes sobre el futuro de España.