

En síntesis, el libro nos parece valioso porque aporta una idea de sistema a la tutela judicial de los derechos fundamentales, aproxima al lector a la forma en que los tribunales ordinarios utilizan en la práctica los diferentes procedimientos y promueve el debate sobre el perfeccionamiento de los procesos ordinarios y amparos judiciales para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales.—*Ignacio García Vitoria.*

VERA SANTOS, José Manuel: *La reforma constitucional en España*, Madrid, La Ley, 2008, 328 págs.

En los últimos tiempos, la reforma de nuestra Constitución de 1978 aparece no sólo como «ocupación» de nuestros dirigentes políticos, sino también como «preocupación» intelectual de los constitucionalistas, la mayoría de ellos, eso sí, más pendientes del ámbito material de la misma que de un procedimiento establecido hace ya casi treinta años y sobre el que se han pronunciado no pocos autores, ni menores, continuando la tendencia que ya se diese en el período de la II República, como se observa en la obra de autores como Pérez Serrano, Jiménez de Asúa o Alcalá Zamora.

La obra que nos ocupa se enmarca, como Vera Santos refleja, dentro de los estudios referidos a la institución de la reforma constitucional entendida, material y formalmente, como realidad jurídico-política de enorme enjundia y en la que se enfrentan conceptos tales como los de poder constituyente y poderes constituidos, la permanencia y el cambio, la estabilidad con la necesaria adecuación a los nuevos tiempos. Y si materialmente la reforma constitucional resulta relevante, desde el punto de vista procedimental las condiciones para su realización concreta deben responder a la importancia de la institución y de las finalidades que persigue. La reforma constitucional es un significativo crisol de la concepción material o formal del concepto constitucional y, por ende, de la idea de democracia que se asume.

José Manuel Vera Santos, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Rey Juan Carlos, nos presenta una monografía escrita con su inequívoco estilo realista y provocador. La tesis principal defendida así lo ejemplifica: a pesar de sus aspectos criticables, el procedimiento agravado de reforma que se recoge en el artículo 168 de nuestra Constitución obedece a una lógica sistemática general que engloba al artículo 167 cubriendo sus posibles lagunas. Únicamente así se entiende el mismo y no a través de su crítica aislada.

A lo largo de la introducción y de los seis capítulos de la obra, el autor desbroza cuestiones tales como la previa e instrumental delimitación terminológica (Capítulo I), la reforma constitucional como elemento esencial del constitucionalismo histórico general (Capítulo II) y su aplicación concreta al constitucionalismo español (Capítulo III), o la discusión constituyente (Capítulo IV), entrando ya en el Capítulo V en la concreta evaluación del procedimiento recogido en el Título X de nuestra Constitución.

Ya hemos advertido, siguiendo al autor, que la monografía versa sobre el procedimiento de reforma constitucional y no respecto a las cuestiones materiales posibles objeto de la misma. Este hecho es el que permite escribir un Capítulo I referido a la

delimitación conceptual, epígrafe que Vera Santos califica de instrumental, al servicio de una mayor y mejor comprensión del objeto final de análisis. Reforma constitucional, revisión o sustitución, la suspensión o la mutación constitucional, son conceptos básicos, aceptados por la doctrina y que se ponen al servicio de una mejor aprehensión del procedimiento de reforma recogido en los artículos 166 a 169 de nuestra Magna Carta.

El Capítulo II viene referido al estudio de la reforma constitucional en la historia constitucional, diferenciando entre el modelo de Estados Unidos de América del Norte, basado en la convención constituyente y en unos principios ya asumidos con anterioridad a 1787 (*covenants*, ratificación de los mismos por el pueblo directamente o por los *town-meetings*). Estas bases se trasladan al procedimiento de reforma constitucional que se recoge en el artículo V de la Constitución americana; frente a éste se alude también al modelo europeo, francés especialmente, de Sieyès, más concretamente, destacando las diferencias y analogías entre ambos.

A partir de la página 64 nos encontramos ante una periodificación general aplicada a la reforma constitucional, entendiéndola como defensa de la Constitución. La primera época se corresponde con el primer liberalismo, entendiéndola que la rigidez aplicada a las Constituciones intentaba velar por su inmutabilidad, por el mantenimiento de sus principios políticos. La segunda etapa aparece con el principio de la doble soberanía, cosoberanía o el establecimiento de la Monarquía constitucional, desde la Carta de 1814 francesa. Frente a la rigidez anterior aparece generalmente (la Constitución de 1848 francesa, por ejemplo, se aparta del modelo), la absoluta flexibilidad a la hora de reformar una Constitución que aparece como fruto del pacto entre las dos realidades preexistentes que suponían la Corona y las Cortes. Pasamos así, ya en el siglo XX, a entender la reforma constitucional en las Constituciones rígidas como un instrumento jurídico de garantía de la Constitución, toda vez que sus principios políticos y su implementación pacífica parecían quedar claros, compartiendo esta tarea protectora con una justicia constitucional que, a través del modelo difuso americano o del concentrado kelseniano, ocupa un papel preponderante a la hora de la misma.

Con el autor, consideramos que efectivamente esta realidad jurídico-política constitucional tuitiva bifronte es cierta, pero nunca puede «caerse en la tentación» de intercambiar competencias: ni los Tribunales Constitucionales pueden reformar la Constitución ni la reforma constitucional puede basarse en reformas implícitas. Si esta segunda premisa se encuentra completamente asumida en la teoría y en la práctica, la primera, a veces, presenta una muy difusa asunción, ya que el doble sistema garantista justicia constitucional-reforma, pospone a la segunda, quizás, en exceso.

En el tercer Capítulo encontramos un estudio de la reforma constitucional a lo largo del constitucionalismo español. Varias cuestiones se nos antojan destacables a este respecto. La primera de ellas es que Vera Santos incluye el Estatuto de Bayona como precedente constitucional; en segundo lugar, el trabajo se refiere también a proyectos o textos *non natos* (caso de los intentos de reforma del Estatuto Real o de la Constitución de 1845, la *non nata* de 1856, el proyecto federal de 1873 o el anteproyecto de 1929).

En otro orden de cosas, llama la atención cómo el autor establece, a través de la disección de la institución de la reforma constitucional, una clara separación entre el texto gaditano de 1812 y la Constitución de 1837, frente al conservadurismo del texto de

1845. La doctrina mayoritaria suele afirmar la concatenación de principios entre ambos textos, pero Vera Santos considera que no es del todo cierto; que la Constitución de 1837 supone más bien una ruptura con el radicalismo liberal gaditano que su continuación. Y así la ejemplifica con la reforma constitucional, abogando por un sistema flexible, frente a la rigidez de la Constitución de 1812. Continúa con esta idea vinculando al texto de 1837 con el moderantismo de 1845.

Y es que el autor parte de que la regulación de la reforma constitucional, el abogar por la rigidez o la flexibilidad, «imprime carácter» y pasa a ser un elemento definitorio de la Constitución de que se trate. Ciertamente, y aunque cualquier taxonomía parte de pre-juicios de su autor, como Vera Santos reconoce, parece acertada la referencia a la regulación de la reforma constitucional para catalogar la «realidad» de cada Constitución de nuestro país. Independientemente de las proclamas en sus Exposiciones de Motivos, Preámbulos o articulado, el reconocimiento de la soberanía nacional o popular conlleva siempre un sistema de reforma rígido (en un primer momento para proteger políticamente, como decíamos, los nuevos principios que se instauran frente al omnímodo poder regio; posteriormente para separar el poder constituyente de los afanes cotidianos de unos poderes constituidos que pueden olvidar su constreñimiento básico al principio de constitucionalidad); por el contrario, el principio de soberanía regia o compartida, en la práctica aboga por la flexibilidad en la reforma constitucional.

Muy significativa resulta la argumentación utilizada al aludir al procedimiento de reforma recogido en el artículo 125 de la Constitución de 1931: destaca el autor cómo las críticas que el mismo recibe, al igual que ocurre con el artículo 168 actual, vienen dadas no por otra vía que la de la necesaria disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones, obviando, también en aquel momento, la inexistencia de una mayoría parlamentaria mínima para poder acometer con éxito las diferentes reformas propuestas, aparte de la falta de interés real de los proponentes para que se finalizase con éxito.

En resumen, destaca Vera Santos en estas páginas tres «curiosidades» de los argumentos respecto al procedimiento de reforma de la Constitución de 1931 que luego aplica a la regulación actual. Se plantearían las siguientes opciones para el operador político:

1. Como no se consigue obtener la mayoría necesaria (habría que discutir este concepto jurídico indeterminado), el procedimiento no es aceptable. La respuesta es obvia: si la mayoría establecida es realista, el no logro de la misma denota la falta de acuerdo para proceder a la reforma. No nos encontramos ante un problema procedimental sino político, bien sea coyuntural, bien estructural.

2. La necesaria disolución de las Cortes bloquea la reforma de la Constitución. O bien prevalece el interés personal de los diputados, y mal vamos entonces, o bien no se está seguro de que la reforma propuesta sea asumida realmente no tanto por la nueva legislatura sino por el propio pueblo que la elige.

3. La propuesta se realiza como mera declaración de intenciones, como «globo sonda», pero el interés real en que la misma se produzca no existe.

La reforma constitucional durante la tramitación constituyente supone el objeto temático al que viene referido el Capítulo IV. Al aludir en un Capítulo aparte al *iter* consti-

tuyente el autor potencia a éste, a sus enmiendas y discusiones, elevándole a un nivel interpretativo con el que vislumbrar existentes polémicas al respecto, por ejemplo, de si el artículo 168 CE se trata de una cláusula de intangibilidad; pero de igual manera se puede argumentar que, quizás, la discusión constituyente debería, *ratione materiae*, incluirse en notas a pie de página para aclarar las cuestiones objeto de estudio en el Capítulo V.

Desde el Anteproyecto constitucional hasta la redacción definitiva del articulado que compone el Título X de la actual Constitución, el autor destaca aspectos en los que, por otra parte, coincide con la postura doctrinal mayoritaria: así, por ejemplo, el origen del doble procedimiento de reforma constitucional a partir del voto particular de Alianza Popular al Informe de la Ponencia, intentando diferenciar la reforma parcial de la total; también alude a la desaparición de la iniciativa legislativa popular para la reforma constitucional patrocinada por la Unión de Centro Democrático en el Dictamen de la Comisión, o a la prohibición del inicio del procedimiento de reforma constitucional en caso de la declaración de los diferentes estados de excepción, frente a la anterior regulación que se refería a cualquier etapa del proceso, preconizada por el Grupo comunista.

A «la reforma constitucional en la Constitución española de 1978» dedica Vera Santos el Capítulo V. Nos encontramos, junto con el apartado de Conclusiones, ante el núcleo duro del trabajo. Comienza el Capítulo con una alusión a la regulación de la reforma constitucional en el Derecho comparado, realizando una clasificación basada en los órganos intervinientes en la misma y, sobre todo, en los diferentes procedimientos a seguir. Todo ello para hacer ver al lector dos cuestiones fundamentales:

1. Que los diferentes procedimientos recogidos en el Título X de la Constitución española de 1978 no resultan novedosos sino, antes bien, vienen continuando criterios anteriormente establecidos en el Derecho comparado (al igual que se destacó la influencia del art. 125 de la Constitución de 1931 en el art. 168 CE).

2. Que la argumentación elaborada respecto al doble procedimiento de reforma español debe también venir vinculada a una posible generalización de la misma, de tal modo que lo que se predique en España, por ejemplo, del procedimiento de reforma agravada no puede venir contradicho por la experiencia foránea.

Diferencia a sus efectos Vera Santos entre, en general, tres catalogaciones: 1. Los sistemas de reforma basados en una mayoría cualificada, casos de Alemania y Francia, aderezados por las correspondientes y conocidas cláusulas de intangibilidad. 2. El caso italiano que añade a la mayoría cualificada una aprobación que debe lograr dos lecturas consecutivas, pudiendo concluir con referéndum. 3. La reforma en Bélgica y Holanda (también alude a Luxemburgo, Islandia y Grecia) parte de la aprobación de la misma por una doble legislatura, sistema muy similar al establecido en el criticado artículo 168 CE.

Este interesante apartado podría haber sido objeto de un mayor desarrollo y quizás corresponderse formalmente con un Capítulo aparte, dotando así de mayor relevancia a los modelos contemporáneos de reforma, si bien el autor del libro parece haber optado por su inclusión en el Capítulo esencial de su monografía, posiblemente para dotar desde el principio de continuidad a las reflexiones que vierte respecto al caso español, sobre el que quiere destacar su vinculación con los modelos referidos.

Una vez estudiado los modelos ofrecidos, comienza Vera Santos sus argumentaciones referidas a las cuestiones materiales básicas en el análisis del sistema español: la iniciativa para la reforma constitucional, el procedimiento ordinario de reforma, el procedimiento agravado y la prohibición recogida en el artículo 169 CE. Para una mejor comprensión, y uniendo estos epígrafes con las Conclusiones a las que llega el autor en las páginas 293 a 307, destacamos a continuación algunas de las tesis más relevantes que defiende el autor.

En cuanto a la iniciativa para el comienzo del proceso de reforma constitucional, la iniciativa «subsidiaria» de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o la innecesaria exclusión de la iniciativa legislativa popular, lo más relevante de la exposición que realiza el autor es la crítica a la iniciativa gubernamental de reforma constitucional a partir de la aprobación de la reforma de la Ley orgánica del Consejo de Estado (LO 3/2004), supremo órgano consultivo del Gobierno, según establece el artículo 107 CE.

El nuevo artículo 2.3 de dicha norma orgánica permite que el Consejo de Estado «elabore las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende», debiendo en ambos casos citados atender «a los objetivos, criterios y límites» que le señale el Gobierno, bien que «podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos».

Después de hacer una interesante construcción doctrinal referente a la diferenciación teórica entre órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional, destaca sobremanera la función técnica subsidiaria, propia de los órganos de relevancia constitucional, frente a las tareas políticas, de *indirizzo*, que desarrollan los órganos constitucionales. Y parece que la iniciativa de reforma constitucional se corresponde con una evidente e importantísima función política.

La nueva regulación del Consejo de Estado, opina Vera Santos, conculca esta capital diferenciación orgánica y funcional. Como indica en sus Conclusiones, la posibilidad atribuida al Consejo de Estado de elaboración de propuestas de reforma constitucional (textos articulados a partir de unos principios y objetivos que le marque el Gobierno) choca directamente con los principios teóricos antes expuestos (el papel principal reposa en el Consejo de Estado, dando forma jurídica a los principios que establece un Gobierno que parece diluir su función directiva) y también con la propia mecánica recogida, sobre todo, en el caso del proceso de revisión del artículo 168 CE, ya que «como se destaca en el propio Informe del Consejo de Estado [...] la segunda legislatura ratifica un proceso de reforma iniciado por las primeras Cámaras a través de una mera declaración general, siendo las segundas Cámaras las que ratifican la aprobación general de continuar con el proceso de reforma y luego redactan el texto que se someterá a referéndum. Si esto es así, significa que en ningún caso las primeras Cortes aprueban un texto; y si no se aprueba éste por las mismas ¿cómo va a presentar el Consejo de Estado al Gobierno un texto articulado?» (págs. 300 y sigs.).

En el citado Informe, respuesta a la solicitud del Gobierno, el propio Consejo de Estado, consciente, él sí, de su papel de órgano de relevancia constitucional, no de dirección política, razonablemente considera que el Gobierno lo que le ha pedido es «la elaboración de un estudio, informe o memoria [...]. No se le pide la redacción de textos

que den forma jurídica a una reforma cuyo contenido está ya definido, sino un informe acerca de las modificaciones constitucionales que la consulta define sólo por relación a los objetivos que el Gobierno considera deseables» (pág. 214). Así sí, indica Vera Santos, manteniendo que la postura correcta es la que mantiene el Consejo de Estado y no la conculcación doctrinal y procedimental que la nueva normativa permite respecto a la iniciativa legislativa del Gobierno.

Las páginas 225 a 234, referidas al procedimiento ordinario de reforma recogido en el artículo 167 CE, suponen un reencuentro de Vera Santos con la doctrina mayoritaria, en cuanto considera que es adecuado a la finalidad que persigue.

Llegamos así al estudio del procedimiento agravado recogido en el artículo 168 CE y la valoración que del mismo que realiza el autor. Ambos apartados, junto a la antes citada crítica a la reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y sus consecuencias en la iniciativa de reforma constitucional por parte del Gobierno, suponen, desde nuestro punto de vista, los aspectos más destacados de la monografía.

Sus tesis principales en este punto son las siguientes:

1. La puesta en práctica del procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 168 CE es viable: los ejemplos que encontramos en el Derecho comparado (cita el autor los casos belga e islandés) así lo atestiguan.

En el ámbito doméstico también alega el autor la posible y realizable reforma del artículo 57.1 CE (preterición de la mujer frente a la prevalencia de varón en la sucesión a la Corona): existe acuerdo para ello y no plantea mayor problema que cumplir con el costoso procedimiento, tanto en lo económico como en lo político, que ello supone. Cuestión aparte es si no se lograra un acuerdo político que alcanzase la mayoría cualificada exigida para reformar otras materias sometidas a la superprotección del artículo 168 CE, sobre todo entre los dos grandes partidos (PSOE y PP). Ante esta situación el autor se pregunta si tal reforma se basaría en el necesario consenso básico para la aprobación de una modificación de un elemento estructural del sistema.

2. Vera también critica el elenco de materias objeto de protección *ex* artículo 168.1 CE, la exclusión de entre las mismas de artículos como el 10 o el 14 CE y cómo se realiza la misma a través de alusiones generalistas a Títulos y Sección. Pero sí defiende que los elementos vertebradores del sistema constitucional (alude al principio de unidad y el subsidiario de autonomía, la forma de Estado, tanto en lo referente a la Jefatura del mismo como a su ámbito territorial) deban gozar de una protección mayor que la que pueda ofrecer un procedimiento único basado en el artículo 167 CE.

3. La reforma total que permite el artículo 168 CE, coincide el autor con la doctrina mayoritaria, aparte de su indefinición tanto cuantitativa como cualitativa, supone una desvalorización absoluta del sistema constitucional español. Vera Santos, defensor de un concepto democrático militante, considera una aberración esta posibilidad que vincula a la desafortunada confusión entre los conceptos de poder constituyente y poderes constituidos; en otras palabras, que el poder de reforma constitucional puede producir cambios «en» la Constitución de un Estado, no hacer cambiar «de» Constitución al mismo hurtando la competencia del poder soberano.

4. No cabe reformar el artículo 168 CE a través del procedimiento del artículo 167 CE. Sería falsear la voluntad constituyente, de un procedimiento de fraude de ley que no

se corresponde con un sistema constitucional maduro. Mucho menos, opina el autor, si se realiza por cuestiones instrumentales, como algunos han venido argumentando.

5. Dentro del propio proceso que se recoge en el artículo 168 CE (eso sí, estudiado el mismo dentro del sistema general que supone en España el uso de un doble modelo para la reforma de determinadas materias, tal y como indicamos al principio de esta reseña), defiende la existencia, en primer lugar, de mayorías diferentes ya en las segundas Cortes para, primero, ratificar el acuerdo proveniente de las primeras Cámaras y luego para aprobar el texto articulado que posteriormente será sometido a referéndum; igualmente considera adecuada la llamada a referéndum obligatorio del texto definitivo aprobado, antes de su entrada en vigor: con ello se evita la indeseada tergiversación de la primera propuesta aprobada por las Cámaras y la conversión en «casi constituyentes» de las segundas Cortes.

En definitiva, nos hallamos ante un estudio con el que se puede disentir en el fondo y en la forma, pero no es menos cierto que se trata de una obra rigurosa, fruto de un trabajo serio, y muy bien escrita, llamada a ser tenida en cuenta como un referente necesario en la materia que analiza. —*Fernando Rey Martínez.*